

University of Groningen

## Rechtsbescherming van uithuisgeplaatsten

Schol, M.J.; Nagtegaal, J.; Sibma, A.; Visser, F.W.; Brouwer, J.G.; Winter, H.B.

**IMPORTANT NOTE:** You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

### *Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

### *Publication date:*

2011

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

### *Citation for published version (APA):*

Schol, M. J., Nagtegaal, J., Sibma, A., Visser, F. W., Brouwer, J. G., & Winter, H. B. (2011). Rechtsbescherming van uithuisgeplaatsten: een verkennend onderzoek. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde.

### **Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

### **Take-down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

# **Rechtsbescherming van uithuisgeplaatsten**



# **Rechtsbescherming van uithuisgeplaatsten**

**Een verkennend onderzoek**

mr. M.J. Schol  
mr. J. Nagtegaal  
mr. A. Sibma  
mr. drs. F.W. Visser  
Prof. mr. dr J.G. Brouwer  
Prof. dr. H.B. Winter



# pro facto

juridisch en bestuurskundig  
onderzoek / advies / onderwijs



Vormgeving omslag: Henk Marseille  
Vormgeving en opmaak binnenwerk: Ellen Steenhuis

1e druk

© 2011 Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

**ISBN 978-90-367-5079-0**  
**NUR 823**



**rijksuniversiteit  
 groningen**

faculteit rechtsgeleerdheid

## **Serie Bestuursrecht & Bestuurskunde Groningen**

### **Redactie**

Mr. dr. K.J. de Graaf  
Prof. mr. J.H. Jans  
Prof. dr. J. de Ridder  
Mr. dr. A. Tollenaar  
Mr. dr. H.D. Tolsma

### **Redactieraad**

Prof. mr. G.A. Biezeveld  
Prof. mr. H.E. Bröring  
Prof. mr. L.J.A. Damen  
Prof. dr. M. Herweijer  
Mr. dr. A.M. Klingenberg  
Prof. mr. D.A. Lubach  
Prof. dr. A.T. Marseille  
Mr. dr. M. Oosting  
Prof. mr. M. Scheltema  
Mr. dr. F.R. Vermeer  
Prof. dr. G.J. Vonk  
Prof. dr. H.B. Winter

Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde  
Oude Kijk in 't Jatstraat 26  
Postbus 716  
9700 AS Groningen

fax. (050) 363 7250  
tel. (050) 363 5674



# Ten geleide

Sinds de oprichting in 1972 wordt aan de Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen het functioneren van het openbaar bestuur in al haar facetten op juridisch en empirisch wetenschappelijke wijze bestudeerd. De interdisciplinaire aanpak betreft bijvoorbeeld de wijze waarop overheidsorganisaties omgaan met de aan hen toebedeelde wettelijke bevoegdheden. De juridische analyse van deze bevoegdheden en de sociaalwetenschappelijke reconstructie van de praktijk, zijn bij uitstek onderwerpen die tot onderzoeksterrein van de vakgroep gerekend kunnen worden.

Tegemoetkomend aan de steeds hogere eisen die de juridische academische omgeving zichzelf oplegt, is de *Serie wetenschappelijke uitgaven Bestuursrecht & Bestuurskunde Groningen* in het leven geroepen. De wetenschappelijke kwaliteit van de in deze reeks te publiceren boeken wordt gegarandeerd en bewaakt door een redactie en een redactieraad. De leden van de redactie hebben als taak om door middel van peer review, en in het geval van het voorliggende manuscript mede aan de hand van de beoordeling door een externe deskundige, te beoordelen of een aangeboden manuscript van voldoende wetenschappelijke kwaliteit getuigt en maatschappelijk relevant is. De kwaliteitscriteria die daarbij gehanteerd worden, zijn ondermeer originaliteit, diepgang en grondigheid. Voor u ligt de vijfde aflevering in de reeks van de vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde met als onderwerp rechtsbescherming.

Het onderzoek waarvan in dit boek verslag wordt gedaan, is verricht in opdracht van het Wetenschappelijke Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Het doel van het onderzoek was de praktijk van de rechtsbescherming van uithuisgeplaatsten in kaart te brengen en na te gaan of die rechtsbescherming versterkt zou moeten worden. Achtergrond van de opdracht was een wens die leefde in de Eerste Kamer om de rechtsbescherming van uithuisgeplaatsten bij de verlengingsbeslissing te verbeteren door een verplichte rechterlijke toets te introduceren. De Eerste Kamer bracht die wens onder woorden in een motie, ingediend door de leden Dölle en Duthler. De Minister van Justitie zegde in reactie daarop een onderzoek toe naar de huidige stand van zaken. Het onderzoek combineert empirische onderzoeksmethoden (interviews met onder meer uithuisgeplaatsten, hulpverleners, burgemeesters en ambtenaren en enkele expertmeetings) met juridische analyses (jurisprudentieonderzoek en rechtsvergelijkend onder-



zoek). Daarmee staat deze publicatie in de door de Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde opgebouwde interdisciplinaire onderzoekstraditie.

Het onderzoek is verricht door een samenwerkingsverband van onderzoekers van onderzoeksbureau Pro Facto en de faculteit Rechtsgeleerdheid. Binnen de faculteit namen de Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde en de Vakgroep Algemene Rechtswetenschap aan het project deel.

Vanwege zowel de wetenschappelijke als de maatschappelijke waarde van het onderzoek, is de redactie verheugd dit boek in de *Serie wetenschappelijke uitgaven Bestuursrecht & Bestuurskunde* op te nemen.

Groningen, september 2011

# Voorwoord

De Wet tijdelijk huisverbod (Wth) trad op 1 januari 2009 in werking. Inmiddels is de bevoegdheid om personen van wie een ernstig of onmiddellijk gevaar uitgaat uit huis te plaatsen in enkele duizenden gevallen toegepast door of namens de burgemeester. Het huisverbod is in veel gevallen verlengd door de burgemeester. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer is onder meer gediscussieerd over de rechtsbescherming rond het verlengen van de maatregel. In dit onderzoek heeft een onderzoeksteam van Pro Facto en de Rijksuniversiteit Groningen gegevens verzameld over ervaringen van uithuisgeplaatsten, burgemeesters, advocaten, hulpverleners, experts en rechterlijke macht met de rechtsbescherming rond de verlenging van het tijdelijk huisverbod. Bij de vraag of wijziging van de rechtsbescherming rond de verlenging overwogen moet worden, kunnen de inventarisatie van die ervaringen en de beschrijving van de opvattingen van de geraadpleegde respondenten mee worden genomen.

Om begrijpelijke redenen was het niet eenvoudig van voldoende uithuisgeplaatsten medewerking te verkrijgen voor het onderzoek, maar uiteindelijk zijn we er toch in geslaagd een goed beeld te schetsen van hun ervaringen. We willen hen nadrukkelijk bedanken voor hun medewerking aan dit onderzoek over een voor hen vaak lastig en soms pijnlijk onderwerp. Ook de advocaten, burgemeesters, rechters, experts en hulpverleners die we hebben gesproken willen we dank zeggen voor hun bijdrage aan het onderzoek.

Tot slot bedanken we de leden van de begeleidingscommissie, die onder voorzitterschap stond van mw. mr. Rian (M.A.D.W.) de Jong, voor de toegang die ze boden tot het onderzoeksveld en voor hun stimulerende commentaar op eerdere versies van dit rapport. De samenstelling van de commissie is opgenomen in bijlage 1. Literatuur en jurisprudentie verschenen voor 10 mei 2010 is in dit rapport verwerkt.

Groningen, juli 2010

Melle Schol  
Jasper Nagtegaal  
Anna Sibma  
Feikje Visser  
Jan Brouwer  
Heinrich Winter



# Inhoud

## Ten geleide Voorwoord

<b>1</b>	<b>Inleiding, vraagstelling en onderzoeksaanpak</b>	
1.1	Inleiding	1
1.2	Achtergrond van het onderzoek	2
1.3	Probleemstelling en deelvragen	3
1.3.1	De toegankelijkheid van de rechtsbeschermingsprocedure	4
1.3.2	De wenselijkheid van een verplichte rechterlijke toets en de voor- en nadelen ervan	5
1.3.3	Expertmeeting	6
1.4	Onderzoeksmethoden toegelicht	6
1.5	Leeswijzer	9
		9
<b>2</b>	<b>De wet tijdelijk huisverbod</b>	
2.1	Inleiding	11
2.2	Kernbegrippen	11
2.3	Rechtsbescherming in de Wth	13
2.4	Bevoegdheid van de burgemeester	15
<b>3</b>	<b>Verhouding met grondrechten en het strafrecht</b>	
3.1	Verhouding met grondrechten	17
3.1.1	Artikel 5 EVRM	17
3.1.2	Artikel 6 EVRM	19
3.1.3	Artikel 8 EVRM	25
3.1.4	Artikel 13 EVRM	28
3.2	Verhouding met het strafrecht	29
3.3	Deelanalyse	31
<b>4</b>	<b>Jurisprudentie</b>	
4.1	Algemeen	33
4.2	Toegang tot de rechter	38
4.2.1	Griffierecht	38
4.2.2	Procesbelang	39
4.3	Toetsing door de rechter	41
4.3.1	Marginale en volle toetsing	41
4.3.2	Ex nunc toetsing	41

4.4	Doel van het huisverbod	43
4.4.1	Geen ander doel	43
4.5	Zorgvuldigheid van toepassing van het huisverbod	44
4.6	Gevaar en hulpverlening	46
4.7	Interviews met rechters	47
4.8	Deelanalyse	48
4.8.1	De cijfers	49
4.8.2	Toegang tot de rechter	49
4.8.3	Toetsing door de rechter	50
4.8.4	Doel van het huisverbod	50
4.8.5	Gevaar en hulpverlening	51
4.8.6	Zorgvuldigheid	51
4.8.7	Rechters	51
4.8.8	Samenvattend	52

## **5 Uitvoeringspraktijk huisverbod**

5.1	Inleiding	53
5.2	De complexe werkelijkheid	53
5.3	Het uitvoeringskader	54
5.4	Invulling van de processtappen	55
5.5	Deelanalyse	60

## **6 Ervaringen van uithuisgeplaatsten**

6.1	Inleiding	65
6.2	Achtergronden en casusbeschrijvingen	66
6.2.1	Achtergronden	66
6.2.2	Casusbeschrijving	67
6.3	De besluitvorming	70
6.3.1	Vorbereiding van de beslissing	70
6.3.2	Na de oplegging	71
6.3.3	De verlenging	72
6.3.4	Contacten met een advocaat	72
6.4	Instellen van beroep en de beroepsprocedure	73
6.4.1	Overwegingen om wel of niet beroep in te stellen	73
6.4.2	Ervaringen met beroepsprocedures	75
6.5	Ervaringen en opvattingen van de uithuisgeplaatsten	76
6.5.1	Beleving van het huisverbod	76
6.5.2	Eerste tien dagen	77
6.5.3	Verlenging	77
6.5.4	Dossieropbouw	78
6.5.5	Aanbevelingen van uithuisgeplaatsten	78
6.6	Oordeel van advocaten	79
6.7	Deelanalyse	80
6.7.1	Overzicht ervaringen en opinies	80
6.7.2	Ervaringen en opinies gekoppeld aan de rechtsbescherming	82

<b>7</b>	<b>Verhoudingen met andere rechtsbeschermingsstelsels</b>	
7.1	Inleiding	85
7.2	Alternatieve rechtsbeschermingsmogelijkheden	85
7.2.1	De Wet Bopz	85
7.2.2	Contactverbod en straatverbod	86
7.2.3	Vergelijking met de Wth	87
7.3	Systematiek in enkele andere Europese landen	88
7.3.1	Inleiding	88
7.3.2	Oostenrijk	89
7.3.3	Duitsland	90
7.4	Deelanalyse	91
7.4.1	Wet Bopz	91
7.4.2	Straatverbod en Contactverbod	92
7.4.3	Het huisverbod in Oostenrijk en Duitsland vergeleken met Nederland	92
7.4.4	Samenvattend	94
<b>8</b>	<b>De bevoegdheid van de burgemeester</b>	
8.1	Inleiding	95
8.2	Oordeel van burgemeesters	96
8.3	Oordeel van wetenschappers	97
8.4	Deelanalyse	99
8.4.1	De burgemeesters	99
8.4.2	De wetenschappers	100
8.4.3	Samenvattend	100
<b>9</b>	<b>Slotbeschouwing</b>	
9.1	Inleiding	101
9.2	Aantal beroepszaken en voorlopige voorzieningen	101
9.3	Redenen om in beroep te gaan	102
9.3.1	De aard van de problematiek	102
9.3.2	De situatie waarin men terecht komt	103
9.4	Het verloop van de beroepsprocedures	104
9.4.1	De cijfers	104
9.4.2	De jurisprudentie	105
9.4.3	Ervaringen met de procedure	106
9.5	De rol van de advocaat	107
9.6	De wenselijkheid en voor- en nadelen van een verplichte rechterlijke toets	108
9.6.1	Rechtsbescherming gezien vanuit de ervaring van betrokkenen	109
9.6.2	Rechtsbescherming gezien vanuit de uitvoeringspraktijk	110
9.6.3	Rechtsbescherming vanuit het perspectief van de burgemeester	110
9.6.4	Rechtsbescherming vanuit het perspectief van de rechter	111
9.6.5	Rechtsbescherming vanuit rechtsvergelijkend perspectief	111
9.6.6	Oordeel over de rechtsbescherming	112
9.6.7	Oordeel gezien vanuit artikel 5 EVRM	112
9.6.8	Oordeel gezien vanuit het eerste lid van artikel 6 EVRM en/of artikel 13 EVRM	112
9.6.9	Oordeel gezien vanuit artikel 6 EVRM	113
9.6.10	Oordeel gezien vanuit artikel 8 EVRM	113

9.6.11	Algemeen oordeel	114
9.7	Slotwoord	116

## **Bijlagen**

1	Begeleidingscommissie	116
2	Geïnterviewde respondenten	119
3	Literatuurlijst	121
4	Jurisprudentieoverzicht	125
5	Itemlijsten interviews	129
6	Expertmeeting	137
7	Englisch Summary	139

# Inleiding, vraagstelling en onderzoeksanpak

## 1.1 Inleiding

Bij huiselijk geweld doen zich regelmatig situaties voor waarin de politie vaststelt dat sprake is van een dreigende situatie waarin gevaar bestaat voor lijf en leden van één of meerdere personen, zonder dat deze situatie aanleiding geeft tot aanhouding en vervolging. Op zo'n moment is het niet mogelijk om van overheidswege op te treden omdat er (nog) geen (aantoonbare) strafbare feiten zijn gepleegd. Soms is het mogelijk om een persoon enkele uren voor verhoor vast te houden op het bureau, maar daarna moet deze persoon weer in vrijheid worden gesteld en mag deze weer naar huis. Indien er wel strafbare feiten zijn gepleegd, zijn slachtoffers van huiselijk geweld vaak niet bereid om aangifte te doen. Dit maakte het voor de inwerkingtreding van de Wet tijdelijk huisverbod (Wth) moeilijk om op te treden tegen de persoon van wie *dreiging* van huiselijk geweld uitgaat.<sup>1</sup>

De Wth is sinds 1 januari 2009 van kracht. De wet voorziet in de mogelijkheid een huisverbod op te leggen aan degene van wie dreiging uitgaat. Het verbod, dat door of namens de burgemeester wordt opgelegd, houdt in dat de desbetreffende persoon gedurende een bepaalde periode – in beginsel tien dagen – zijn woning niet mag betreden en ook geen contact mag opnemen met zijn huisgenoten, zoals zijn echtgeno(o)t(e), partner of kinderen. Aan het eind van de periode van tien dagen kan de burgemeester een huisverbod met maximaal achttien dagen verlengen, indien de dreiging van het gevaar, of het ernstige vermoeden daarvan, zich voortzet.

De wet spreekt van 'uithuisgeplaatste'. Dit is degene aan wie een huisverbod wordt opgelegd. Dat wil zeggen: degene van wie dreiging uitgaat of van wie vermoed wordt dat hij, indien niet wordt geïntervenieerd, zal overgaan tot het plegen van geweld in huiselijke kring. Uiteraard kan het hier zowel om mannen als om vrouwen gaan.<sup>2</sup>

---

1 Kamerstukken II 2005/06, 30 657, nr. 3, p. 1 (MvT).

2 Kamerstukken II 2005/06, 30 657, nr. 3, p. 1 (MvT).



De bezwaarprocedure van afdeling 7.1 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing op het besluit waarin het huisverbod wordt opgelegd.<sup>3</sup> Tegen een dergelijk besluit kan direct beroep worden ingesteld bij de rechtbank. Als beroep of hoger beroep is aangetekend tegen het huisverbod, heeft dat mede betrekking op een beschikking tot verlenging van het huisverbod, als de belanghebbende ook de verlenging betwist.<sup>4</sup> Als een verzoek om een voorlopige voorziening wordt gedaan, heeft dit verzoek mede betrekking op de verlenging van het huisverbod, als de belanghebbende de verlenging ook betwist.<sup>5</sup>

## 1.2 Achtergrond van het onderzoek

In zijn advies bij het wetsvoorstel heeft de Raad van State geadviseerd het huisverbod voor minder dan tien dagen op te leggen omdat het een crisisinterventie betreft en daarnaast heeft de Raad van State geadviseerd de rechter, en niet de burgemeester, te laten oordelen over de verlenging van het huisverbod. De Raad wijst in dit verband op de overeenkomsten met de procedure voor opname van een psychiatrische patiënt na de inbewaringstelling door de burgemeester krachtens de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet Bopz). Hiertoe is steeds een machtiging van de civiele rechter vereist.<sup>6</sup>

In reactie hierop heeft de minister van Justitie aangegeven dat is gekozen voor een andere procedure dan in de Wet Bopz, omdat het huisverbod geen vrijheidsontneming maar vrijheidsbeperking betreft. Daartoe kan, gelet op dat karakter en de termijn waarvoor de beperking geldt, in beginsel worden besloten door een bestuursorgaan, in casu de burgemeester. De uithuisgeplaatste dient zelf het initiatief te nemen om het hem opgelegde huisverbod ter toetsing aan de rechter voor te leggen.<sup>7</sup> In paragraaf veertien van de memorie van toelichting wordt een alternatieve procedure besproken waarbij een overheidsorgaan het huisverbod ter toetsing aan de rechter zou voorleggen. Een bezwaar tegen een dergelijke procedure is dat ongeacht de wens van de uithuisgeplaatste ieder opgelegd huisverbod aan de rechter zou moeten worden voorgelegd. Deze procedure zou, aldus de memorie van toelichting, een onnodige belasting van de rechterlijke macht en van andere overheidsinstanties inhouden. Maar ook van de uithuisgeplaatste zelf die, ook al kan hij verstek laten gaan, zich in dat geval wellicht toch geroepen zou voelen te verschijnen in de procedure en verweer te voeren. In de bestuursrechtelijke procedure is het de uithuisgeplaatste zelf die bepaalt of hij een voorlopige voorziening verzoekt en beroep instelt tegen het

---

3 Artikel 6 lid 1 Wet tijdelijk huisverbod.

4 Artikel 9 lid 2 Wet tijdelijk huisverbod.

5 Artikel 9 lid 4 Wet tijdelijk huisverbod.

6 Kamerstukken II 2005/06, 30 657, nr. 4, p. 3.

7 Kamerstukken II 2005/06, 30 657, nr. 4, p. 4.

huisverbod. Een onnodige belasting van de rechterlijke macht en andere overheidsorganen, alsmede de uithuisgeplaatste zelf, wordt daarmee voorkomen, terwijl wel wordt voorzien in tijdige en voldoende rechtsbescherming.<sup>8</sup>

Tijdens de behandeling door de Eerste Kamer hebben enkele leden weer teruggesproken op het advies van de Raad van State over de rechtsbescherming van de uithuisgeplaatste. Zo verwijst het lid Dölle in zijn bijdrage op 16 oktober 2008 nadrukkelijk naar dit advies<sup>9</sup> en in de motie van 30 september 2008 nodigt hij de regering uit voorstellen te doen die een verplichte rechterlijke toets bewerkstelligen.<sup>10</sup> Daarbij weegt voor de Eerste Kamer zwaar dat de verlenging van het huisverbod bijna twee keer zo lang duurt als de periode waarvoor een huisverbod wordt opgelegd.

In dit kader bestaat behoefte aan een onderzoek naar de huidige rechtsbescherming van de uithuisgeplaatsten en de wenselijkheid van een verplichte rechterlijke toets *bij verlenging* van het huisverbod. De minister van Justitie heeft op 17 november 2009 aan de Eerste Kamer toegezegd onderzoek te laten uitvoeren naar de rechtsbescherming voor uithuisgeplaatsten, naar aanleiding van de vraag van de Eerste Kamer of het wenselijk is te komen tot extra rechtsbescherming van uithuisgeplaatsten en de praktijk van de beroepsprocedures van uithuisgeplaatsten.

### 1.3 Probleemstelling en deelvragen

Het is van belang om voorop te stellen dat aan de hand van dit onderzoek geen sluitend antwoord kan worden gegeven op de hieronder vermelde probleemstelling. Het onderzoek heeft een *exploratief* karakter en beoogt een beschrijving te geven van de voor- en nadelen van een verplichte rechterlijke toets.

De probleemstelling van het onderzoek luidt:

*Biedt de wet voldoende rechtsbescherming voor uithuisgeplaatsten en is het wenselijk een verplichte rechterlijke toets in te voeren bij verlenging van een huisverbod?*

Bij het uitwerken van deze algemene probleemstelling wordt een onderscheid gemaakt tussen de toegankelijkheid van de rechtsbeschermingsprocedure, de wenselijkheid van een verplichte rechterlijke toets en de voor- en nadelen ervan.

Hieronder wordt per vraag of combinatie van vragen een toelichting gegeven en worden ook de gehanteerde onderzoeksmethoden weergegeven.

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 657, nr. 3, p. 16 (MvT).

<sup>9</sup> Handelingen I 2008/09, 2, p. 76.

<sup>10</sup> Kamerstukken I, 2008/09, 30 657, nr. I, p. 1.

### 1.3.1 De toegankelijkheid van de rechtsbeschermingsprocedure

*1. Hoe vaak gaan uithuisgeplaatsten in beroep tegen (verlenging van) het huisverbod en/of vragen ze om een voorlopige voorziening?*

In kaart is gebracht hoeveel huisverboden zijn opgelegd en hoe vaak een huisverbod verlengd is. Deze gegevens zijn verzameld aan de hand van jurisprudentieonderzoek en informatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

*2. Waarom gaan uithuisgeplaatsten wel of niet in beroep? Spelen bepaalde achtergrondkenmerken hierbij een rol?*

Om de motieven te achterhalen waarom uithuisgeplaatsten al dan niet in beroep gaan, zijn gesprekken gevoerd met uithuisgeplaatsten en zijn concrete casus bestudeerd. In totaal zijn gesprekken gevoerd met 25 uithuisgeplaatsten en zijn 2011 van de 25 dossiers van deze uithuisgeplaatsten bestudeerd. Op basis van de gesprekken zijn belemmeringen en knelpunten achterhaald. De dossierstudie is gebruikt om de verhalen van de uithuisgeplaatsten te toetsen en te completeren aan de hand van hetgeen uit de dossiers naar voren komt. Op die manier is de beleving van de respondenten getoetst aan de dossiervorming. Hierdoor kunnen geschetste beelden worden genuanceerd, worden ontkracht, of worden bevestigd.

Met vier professionals van hulpverleningsinstanties en gemeenten is in meer algemene zin over de achtergronden van uithuisgeplaatsten gesproken.

*3. Hoe zijn de beroepsprocedures feitelijk verlopen?*

In totaal hebben zes van de door ons geïnterviewde 25 uithuisgeplaatsten beroep ingesteld of een voorlopige voorziening gevraagd tegen het huisverbod en/of de verlenging ervan. Met hen is gesproken over het verloop van de procedure.

Voor de meeste casus in het onderzoek was deze onderzoeksvraag niet van toepassing omdat er geen beroep was ingesteld. Het onderwerp is wel in algemene zin aan de orde gekomen in de gesprekken met de professionals (burgemeesters, advocaten, rechters en medewerkers van hulpverleningsinstanties en gemeenten). Jurisprudentieonderzoek heeft ook bijgedragen aan de beantwoording van deze vraag.

*4. Heeft de uithuisgeplaatste gebruik gemaakt van een advocaat?*

*a. Zo ja, wat was de rol van de advocaat?*

*b. Heeft de advocaat meerwaarde gehad?*

*c. Zo nee, waarom niet?*

---

11 Er zijn vijf dossiers niet bestudeerd vanwege het feit dat enkele uithuisgeplaatsten zich pas in het laatste stadium van het onderzoek bereid hebben verklaard aan het onderzoek mee te werken en daardoor de tijd voor het bestuderen van de dossiers ontbrak.

*d. Spelen achtergrondkenmerken van de uithuisgeplaatste hierin een rol?*

De rol van de advocaat kan divers zijn. Hij kan de uithuisgeplaatste wijzen op diens rechten en plichten, hem meer algemene informatie verstrekken en/of in de rechtszaal voor de uithuisgeplaatste pleiten. Tijdens de gesprekken met uithuisgeplaatsten is hen gevraagd naar hun motieven om al dan niet gebruik te maken van een advocaat, naar de dienstverlening die de advocaat leverde en naar de meerwaarde die dit al dan niet opleverde. Daarnaast zijn vier gesprekken gevoerd met advocaten. Hen is gevraagd naar hun ervaring met de cliënt en hun dienstverlening in de zaak.

### **1.3.2 De wenselijkheid van een verplichte rechterlijke toets en de voor- en nadelen ervan**

*5. Biedt de huidige beroepsprocedure voldoende rechtsbescherming voor uithuisgeplaatsten? Zo nee, hoe kan deze rechtsbescherming vergroot worden?*

De rechtsbescherming die de Wet tijdelijk huisverbod biedt, bestaat eruit dat de uithuisgeplaatste beroep kan instellen tegen het opleggen en verlengen van het huisverbod. Op basis van onze bevindingen naar aanleiding van het onderzoek naar de toegankelijkheid van de rechtsbeschermingsprocedure kan een indicatief antwoord worden gegeven op de vraag of de huidige beroepsprocedure voldoende rechtsbescherming biedt aan uithuisgeplaatsten.

Voor een meer objectieve analyse van de rechtsbescherming hebben de volgende werkzaamheden plaatsgevonden:

- Jurisprudentieonderzoek; hoe vindt de rechterlijke toetsing plaats? Welke lijnen zijn te trekken op grond van de uitspraken inzake huisverboden die zijn gedateerd voor 10 mei?
- Interviews met wetenschappelijke experts. In totaal zijn vijf gesprekken gevoerd met wetenschappelijke experts;
- Bestudering van relevante literatuur, waaronder:
  - het systeem van rechtsbescherming bij de qua ingrijpendheid enigszins vergelijkbare maatregel tot vreemdelingenbewaring en de onvrijwillige opname in een psychiatrische instelling op grond van de Wet Bopz;
  - een (beperkte) internationale vergelijking met Oostenrijk en Duitsland, waar het huisverbod wordt opgelegd door de politie;
  - toets van de rechtsbescherming in het kader van EVRM bepalingen;
  - vergelijking met het strafrecht.

Bij de beoordeling van de kwaliteit van de rechtsbescherming is het zinvol ook aandacht te besteden aan de vraag of zij – met meer of minder eenvoudige

ingrepen – kan worden verbeterd. Een verplichte rechterlijke toets is er op voorhand één van. Hierover gaat onderzoeksvraag zes.

*6. Wat zijn de voor- en nadelen van een verplichte rechterlijke toets bij verlenging van het huisverbod?*

De wenselijkheid van een verplichte rechterlijke toets ter verbetering van de kwaliteit van rechtsbescherming, zoals gesuggereerd in de eerder genoemde motie van de Eerste Kamer, hangt uiteraard in de eerste plaats af van het antwoord op de vraag of de huidige rechtsbescherming voldoet aan vigerende normen.

Rechtstatelijke argumenten hebben een ander gewicht bij beantwoording van deze vraag dan praktische voor- of nadelen. Argumenten zijn gehaald uit literatuur en jurisprudentie. Verder spelen bij de beantwoording van deze onderzoeksvraag de bevindingen naar aanleiding van de andere onderzoeksvragen een belangrijke rol. Ook is deze vraag specifiek aan de orde gesteld in de gesprekken met de professionals en experts.

### 1.3.3 Expertmeeting

Na het opstellen van een conceptrapport en de bespreking daarvan met de begeleidingscommissie, is een deel van het rapport voorgelegd aan een groep experts (zie bijlage 6). Deze groep bestond uit personen uit de hoek van hulpverlening, gemeenten en de wetenschap. De experts zijn geselecteerd aan de hand van tips van geïnterviewde respondenten en contacten die de onderzoekers gaandeweg het onderzoek hebben opgedaan.

Tijdens de expertmeeting is met de experts gepraat over de voorlopige onderzoeksbevindingen. Zij hebben naar aanleiding van deze bevindingen hun inzichten gedeeld met de onderzoekers. Vervolgens is aan de hand van enkele stellingen (bijlage 6), gebaseerd op het rapport, met de aanwezige experts gediscussieerd. De bevindingen en inzichten van de experts zijn gebruikt om enkele passages uit het rapport te verdiepen en/of te nuanceren.

## 1.4 Onderzoeksmethoden toegelicht

Zoals reeds opgemerkt, zijn ter beantwoording van de verschillende onderzoeksvragen meerdere onderzoeksmethoden toegepast. Er zijn twintig dossiers van uithuisgeplaatsten bestudeerd en het leeuwendeel van de uitspraken over het tijdelijk huisverbod is bestudeerd. Daarnaast zijn interviews<sup>12</sup> met de volgende respondenten gehouden:

- 25 uithuisgeplaatsten
- Zes burgemeesters

---

<sup>12</sup> De itemlijsten die zijn gehanteerd voor de interviews zijn opgenomen in bijlage 5.

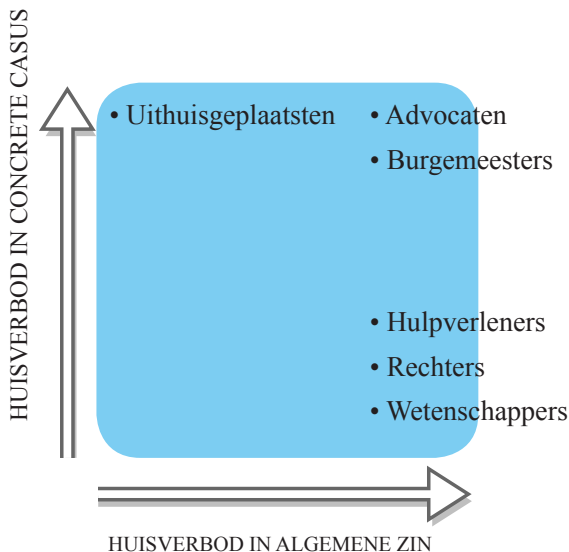
- Vier advocaten
- Vier rechters
- Vijf (wetenschappelijk) experts
- Vier medewerkers van hulpverleningsinstanties en gemeenten

De feitelijke gang van zaken in de concrete gevallen is zoveel mogelijk op grond van de dossiers herleid. Hierbij moet gedacht worden aan onderbouwing van beschikkingen, de wijze van dossiervorming, eventuele juridische procedures en achtergrondkenmerken van de uithuisgeplaatste. Er is een checklist opgesteld van de te verzamelen en te checken informatie.

De uithuisgeplaatsten zijn geïnterviewd over hun eigen casus. Door ervaren interviewers is getracht in de gesprekken met de uithuisgeplaatsten een informele, niet-confronterende sfeer te creëren. Daarom is tijdens de gesprekken niet gewerkt met volledig gestructureerde vragenlijsten, maar met thema's.

De advocaten zijn geïnterviewd over de situatie van hun cliënt en meer in het algemeen over hun ervaring met huisverboden, alsmede de wenselijkheid van een verplichte rechterlijke toets. De burgemeesters zijn overwegend over de abstracte thema's van het onderzoek in het algemeen bevraagd. In de gesprekken met de betrokken professionals van hulpverleningsinstanties en gemeenten is gesproken over hun werkwijze, ervaring en hun visie op de rechtsbescherming van uithuisgeplaatsten. In de figuur 1.1 is de focus weergegeven van de gesprekken per type respondent.

**Figuur 1.1:** Focus van de interviews per type respondent



De onderzoeksmethoden per onderzoeksvraag zijn in onderstaande tabel samengevat.

**Tabel 1.1:** Onderzoeksmethoden per onderzoeksvraag

Onderzoeksmethoden per onderzoeksvraag	
vragen	methoden
1. Aantallen beroepen tegen huisverbod	- Globale inventarisatie bij ministeries
2. Motieven om al dan niet in beroep te gaan. Achtergrondkenmerken.	- Dossierstudie - Literatuurstudie - Interviews met uithuisgeplaatsten
3. Feitelijk verloop procedures	- Dossierstudie - Interviews met uithuisgeplaatsten, burgemeesters, advocaten, rechters en hulpverleners
4. Inschakeling advocaten	- Interviews met uithuisgeplaatsten en advocaten
5. Adequaatheid rechtsbescherming	- Interviews met uithuisgeplaatsten, burgemeesters, experts, advocaten, rechters en hulpverleners - Literatuurstudie - Jurisprudentie-onderzoek
6. Voor- en nadelen verplichte rechterlijke toets	- Interviews met uithuisgeplaatsten, burgemeesters, experts, advocaten, rechters en hulpverleners - Literatuurstudie - Jurisprudentie-onderzoek - Expertmeeting

Aan de selectie van de 25 casusstudies van uithuisgeplaatsten is veel zorg en tijd besteed. Het onderzoek kent een exploratief karakter en is gezien het geringe aantal respondenten niet representatief. Voor het vinden van de respondenten zijn de volgende selectiecriteria gehanteerd:

- Verlenging van het huisverbod (gezien de centrale onderzoeksvraag meer verlenging dan enkel oplegging)
- Beroep ingesteld of een voorlopige voorziening gevraagd tegen de oplegging, hetzij de verlenging van het huisverbod (gezien de centrale onderzoeksvraag meer verlenging dan enkel oplegging)
- Wel of geen inschakeling van een advocaat
- Nationaliteit
- Landelijke spreiding
- Opleidingsniveau

Een uitwerking van deze criteria is verwerkt in hoofdstuk 5, waarin de bevindingen van de casusstudies staan beschreven.

Een eerste vereiste voor de bestudering van dossiers was dat de uithuisgeplaatste aan het onderzoek wilde meewerken. De uithuisgeplaatsten zijn daarvoor voornamelijk benaderd via de Steunpunten Huiselijk Geweld (hierna: SHG).<sup>13</sup> Ook via hun advocaten werden enkele uithuisgeplaatsten benaderd. Pas nadat de uithuisgeplaatsten een toestemmingsformulier hadden ingestuurd, werden zij benaderd voor een interview. De interviews met uithuisgeplaatsten zijn door één of twee ervaren interviewers afgenomen.

Behalve uithuisgeplaatsten zijn vier advocaten, zes burgemeesters, vier rechters, vijf wetenschappelijke experts en vier medewerkers van hulpverleningsinstanties en gemeenten geïnterviewd. Deze geïnterviewden hoefden niet noodzakelijkerwijs een relatie te hebben met de casus.

De advocaten zijn gevonden op basis van rechterlijke uitspraken. We hebben ook steeds getracht hun cliënt te benaderen ten behoeve van een interview. In drie gevallen is dit gelukt en in twee van die gevallen werkte de advocaat zelf ook mee aan een interview.

Bij de benadering van de burgemeesters is, net als bij de uithuisgeplaatsten, gekozen voor landelijke spreiding. Bij de selectie van burgemeesters is rekening gehouden met de mate waarin burgemeesters betrokken zijn bij de beslissingen (geven zij zelf een huisverbod of hebben zij de bevoegdheid hier toe gemandateerd) en hun visie op het huisverbod. Daarbij is ook gebruik gemaakt van aanwijzingen van de begeleidingscommissie.

De hulpverleners zijn geïnterviewd tijdens het dossieronderzoek dat bij de SHG's werd uitgevoerd.

De wetenschappelijke experts zijn mede op basis van suggesties van de begeleidingscommissie geselecteerd. Alle benaderde experts hebben hun medewerking toegezegd. Eén van hen heeft ook geparticipeerd in de expertmeeting.

## 1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt een korte schets gegeven van de inhoud van de Wth. In hoofdstuk drie wordt de verhouding van de Wth tot de grondrechten en het strafrecht besproken. In hoofdstuk vier wordt vervolgens de jurisprudentie besproken die vanaf begin 2009 is ontstaan over de toepassing van de bevoegdheden uit de Wth. In hoofdstuk vijf wordt de uitvoeringspraktijk beschreven aan de hand van dossierstudies en interviews. In hoofdstuk zes staan de gegevens verkregen uit de 25 casusstudies onder uithuisgeplaatsten. In dit verband worden de mening en ervaringen van uithuisgeplaatsten gepresenteerd en wordt ingegaan op processtappen die relevant zijn voor de rechtsbescherming van uithuisgeplaatsten. In hoofdstuk zeven wordt het rechtsbe-

---

<sup>13</sup> Ook wel bekend onder de naam Advies en Steunpunten Huiselijk Geweld (ASHG).



schermingsstelsel in een breder (internationaal) perspectief geplaatst en wordt het stelsel vergeleken met andere stelsels. Hoofdstuk acht gaat over de burgemeestersbevoegdheid in het kader van de Wth. Het rapport wordt in hoofdstuk negen afgesloten met een slotbeschouwing.

# De wet tijdelijk huisverbod

## 2.1 Inleiding

Voordat de Wth in werking trad kon, in situaties waarin huiselijk geweld zich voordeed, geen huisverbod worden opgelegd indien er geen (aantoonbare) strafbare feiten waren gepleegd. Het strafrecht biedt geen mogelijkheid om louter preventief op te treden en heeft primair een repressief karakter. In de kabinetsnota “Privé Geweld – Publieke Zaak”<sup>1</sup>, is voor het eerst het voornemen gemeld om de mogelijkheid om een huisverbod op te leggen wettelijk te verruimen. Het huisverbod staat los van het strafrecht en heeft een bestuurlijk karakter. Het huisverbod wordt opgelegd door een bestuursorgaan – de burgemeester – en tegen een huisverbod kan beroep bij de bestuursrechter worden aangetekend.<sup>2</sup>

In dit hoofdstuk wordt een korte schets gegeven van de Wth. Daarbij wordt ingegaan op een aantal kernbegrippen, op de rechtsbeschermingsmogelijkheden in de Wth en de bevoegdheid van de burgemeester. Op al deze onderdelen wordt slechts ingegaan voor zover dit relevant is voor het onderwerp van dit onderzoek.

## 2.2 Kernbegrippen

De Wth bevat regels op grond waarvan een tijdelijk huisverbod kan worden opgelegd aan personen van wie een ernstige dreiging van huiselijk geweld uitgaat. Het begrip huiselijk geweld is niet gedefinieerd in de Wth. De memorie van toelichting bij de wet geeft aan dat huiselijk geweld de vorm kan aannemen van partner- of relatiegeweld, kindermishandeling en mishandeling van ouderen.<sup>3</sup> Op de aard van het geweld of de mishandeling wordt in de memorie van toelichting niet ingegaan. In de literatuur komen verschillende definities van huiselijk geweld naar voren. In het plan van aanpak voor huiselijk geweld dat in opdracht van het ministerie van Justitie in 2008 is opgesteld wordt een korte definitie gehanteerd:

---

1 Aangeboden aan de Tweede Kamer in april 2002: Kamerstukken II 2001/02, 28 345, nr. 2.

2 Kamerstukken II 2005/06, 30 657, nr. 3, p. 4 (MvT).

3 Kamerstukken II 2005/06, 30 657, nr. 3, p. 1 (MvT).

*“huiselijk geweld is geweld dat wordt gepleegd door iemand uit de huiselijke kring van het slachtoffer.”<sup>4</sup>*

Deze definitie bevat twee belangrijke elementen. Het eerste element is *geweld*, waaronder moet worden verstaan: aantasting van de persoonlijke integriteit waarbij geestelijk en lichamelijk geweld wordt onderscheiden. De Wth spreekt daarbij in artikel 2, lid 1 van een (vermoeden van) ernstig en onmiddellijk gevaar. Het tweede element is *huiselijke kring*, die bestaat uit (ex-) partners, gezinsleden, familieleden en huisvrienden.<sup>5</sup> De minister van Justitie heeft in een brief aan de Tweede Kamer aangegeven dat *huiselijk* niet naar de plaats van het geweld verwijst, maar naar de huiselijke kring.<sup>6</sup>

Artikel 1 van de Wth bevat een definitie van het begrip uithuisgeplaatste. Hieronder wordt verstaan: degene aan wie een huisverbod is opgelegd. De uithuisgeplaatste hoeft niet altijd de man des huizes te zijn. Het kan bijvoorbeeld ook de vrouw zijn of een jongmeerderjarig<sup>7</sup> kind van wie een ernstige dreiging van huiselijk geweld richting de ouders uitgaat.

In het Besluit tijdelijk huisverbod zijn regels opgenomen over de aard van de feiten en omstandigheden die aanleiding kunnen geven om een huisverbod op te leggen. Deze feiten en omstandigheden hebben betrekking op de persoon ten aanzien van wie wordt overwogen een huisverbod op te leggen, het verloop van het incident en de leefomstandigheden van de betrokkenen.

Onder b van artikel 1 Wth wordt de definitie van het begrip huisverbod gegeven. Een huisverbod is:

*(...) de beschikking houdende een last tot het onmiddellijk verlaten van een bepaalde woning en een verbod tot het betreden van, zich ophouden bij of aanwezig zijn in die woning en een verbod om contact op te nemen met degenen die met de persoon tot wie de beschikking is gericht in dezelfde woning wonen of daarin anders dan incidenteel verblijven.*

In de definitie wordt tot uitdrukking gebracht dat nadat het huisverbod is opgelegd, de uithuisgeplaatste onmiddellijk zijn woning dient te verlaten en dat hij zijn woning gedurende de periode dat het huisverbod van kracht is, niet mag betreden. Het huisverbod omvat mede een contactverbod.<sup>8</sup> Een huisverbod is anders gezegd: een last tot het onmiddellijk verlaten van een bepaalde woning en een verbod tot het betreden van, zich ophouden bij of aanwezig zijn in die woning (huisverbod in enge zin) en een verbod om contact op te nemen met

4 Plan van aanpak Huiselijk Geweld tot 2011 “De volgende fase”, ministerie van Justitie, Den Haag, augustus 2008, p. 3.

5 T. van Dijk, S. Flight, E. Oppenhuis en B. Duesmann, *Huiselijk geweld – aard, omvang en hulpverlening*, ministerie van Justitie, Den Haag, 1997, p. 26.

6 Kamerstukken II, 2006/07, 28 345, nr. 47.

7 Jongmeerderjarig: een kind dat achttien jaar of ouder is, maar nog geen éénentwintig jaren oud. Ouders zijn in beginsel verplicht om een jongmeerderjarig kind te steunen in levensonderhoud en studiekosten.

8 Kamerstukken 2005/06, 30 657, nr. 3, p. 17 en 18 (MvT).

degene die met de persoon tot wie de beschikking is gericht in dezelfde woning wonen of daarin anders dan incidenteel verblijven (contactverbod).

Samenvattend gaat het om drie belangrijke elementen die onderdeel uitmaken van het begrip huiselijk geweld en het huisverbod:

- Het eerste element is geweld, daaronder wordt een (vermoeden van) een ernstig en onmiddellijk gevaar van psychisch of lichamelijk geweld verstaan.
- Het tweede element is de huiselijke kring, daaronder wordt niet per definitie de geografische plaats van het geweld verstaan, maar de huiselijke kring waarin dit plaatsvindt. Die kring omvat (ex-) partners, gezinsleden, familieleden en huisvrienden.
- Het derde element is de woning, daaronder wordt de woning verstaan waarin diegene waarvan een (vermoeden van) gevaar uitgaat en de achterblijvers anders dan incidenteel verblijven. Dat wil zeggen dat betrokken partijen niet per definitie beiden woonachtig hoeven te zijn op het adres.

## 2.3 Rechtsbescherming in de Wth

Indien de burgemeester besluit om een huisverbod op te leggen of te verlengen, kan de uithuisgeplaatste in beroep gaan tegen dat besluit. In deze paragraaf wordt een korte schets gegeven van de rechtsbeschermingsmogelijkheden die uithuisgeplaatsten hebben op basis van de Wth. Het onderzoek richt zich primair op de rechtsbescherming van uithuisgeplaatsten. Daarom wordt in dit onderzoek niet specifiek ingegaan op de rechtsbescherming van de achterblijvers (slachtoffers).

Het besluit tot het opleggen van een huisverbod en het besluit tot verlenging van een huisverbod zijn beide een beschikking als bedoeld in artikel 1:3, lid 2, Algemene wet bestuursrecht (Awb). Op grond van artikel 8:1 Awb kan de uithuisgeplaatste daartegen beroep instellen bij de rechtbank. In het eerste lid van artikel 6 Wth wordt afdeling 7.1 Awb niet van toepassing verklaard op het huisverbod. Dit betekent dat de uithuisgeplaatste, alvorens beroep in te stellen, geen bezwaar kan instellen tegen het besluit. Tegen een opgelegd huisverbod is aldus voorzien in rechtstreeks beroep bij de rechter.

Daarnaast kan de uithuisgeplaatste op grond van artikel 8:81 Awb een verzoek tot voorlopige voorziening indienen. Artikel 6, lid 2, sub a, Wth bepaalt dat, indien om een voorlopige voorziening wordt gevraagd, de uithuisgeplaatste binnen drie dagen door de voorzieningenrechter wordt gehoord. Op die manier is voor de uithuisgeplaatste voorzien in de mogelijkheid om binnen de termijn waarvoor het verbod geldt een oordeel van een rechter te krijgen over het huisverbod.

Onderdeel b van het tweede lid van artikel 6 Wth voorziet erin dat de voorzieningenrechter onmiddellijk na het horen van partijen uitspraak doet, tenzij

er sprake is van bijzondere omstandigheden in welk geval de voorzieningenrechter binnen 24 uur na de behandeling van de zaak uitspraak doet.

De bepalingen van artikel 6 Wth zijn van overeenkomstige toepassing op het besluit tot verlenging van het huisverbod. Als de uithuisgeplaatste de beschikking tot verlenging van het huisverbod betwist, dan wordt een beroep of hoger beroep dat is gericht tegen de oplegging van een huisverbod geacht mede te zijn gericht tegen de verlenging daarvan (artikel 9, lid 2, Wth). Dit laatste geldt ook voor het verzoek om voorlopige voorziening (zie artikel 9, lid 4, Wth).

Op grond van artikel 8:86 Awb heeft de rechter de mogelijkheid om tegelijkertijd met de beoordeling van het verzoek om voorlopige voorziening uitspraak te doen in de bodemzaak, de zogenaamde *kortsluiting*.

De voorzieningenrechter kan kortsluiting toepassen indien hij van mening is dat nader onderzoek niet meer kan bijdragen aan het beoordelen van het onderhavige geschil.

Verder volgt uit artikel 6, lid 3, Wth dat de rechter een zogenaamde *ex nunc* toetsing van het opgelegde of verlengde huisverbod uitvoert. Dit artikel bepaalt dat de rechter bij de beoordeling van een huisverbod tevens de feiten en omstandigheden betreft die zich hebben voorgedaan na het opleggen van het huisverbod. Artikel 9, lid 1, Wth verklaart artikel 6 van overeenkomstige toepassing op het besluit tot verlenging van het huisverbod. Indien de rechter, zoals gewoonlijk in bestuursrechtelijke procedures, een zogenaamde *ex tunc* toetsing zou uitvoeren, zou hij in de beoordeling uitsluitend de feiten en omstandigheden betrekken die zich voordeden op het moment dat het besluit werd genomen. Feiten en omstandigheden die daarna plaatsvinden kunnen dan niet bij de beoordeling worden betrokken.

Het eerste lid van artikel 5 Wth bepaalt dat de burgemeester er zorg voor draagt dat de uithuisgeplaatste binnen 24 uur nadat hij die wens te kennen heeft gegeven, voor de duur van de behandeling van zijn verzoek om voorlopige voorziening wordt bijgestaan door een raadsman.

Hoewel in het geval van een opgelegd of verlengd huisverbod sprake is van een besluit waartegen op basis van de Awb kan worden opgekomen, worden de besluiten in de (rechts)praktijk doorgaans beoordeeld door de familiekamer van de rechtbank. Op grond van artikel 20, lid 2, van de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) bepaalt het bestuur van een gerecht welke soort zaken in een bepaalde sector worden behandeld. Het wetsvoorstel voorziet in een bestuursrechtelijke procedure. Het zal echter vaak gaan om zaken die families aangaan, waarbij ook kinderen betrokken kunnen zijn. Met het oog op de expertise van de civiele rechter (familiekamer) heeft de minister van Justitie aangegeven dat de familiekamers met alle beroepen en verzoeken tegen huisverboden zullen worden belast.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30 657, nr. 6, p. 13.

## 2.4 Bevoegdheid van de burgemeester

De bevoegdheid die de burgemeester op grond van de Wth heeft gekregen, sluit goed aan bij de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor (spoedeisende) hulpverlening aan hen die dat behoeven op grond van artikel 12 Politiewet 1993. Dit artikel bepaalt – onder meer – dat indien de politie in de gemeente optreedt ter uitvoering van de hulpverleningstaak, zij onder gezag van de burgemeester staat. Op basis van dit artikel heeft de burgemeester dus het gezag over de politie, die in het kader van de in dat artikel omschreven taken ook veelal in situaties van huiselijk geweld aanwezig is.

De bevoegdheid van de burgemeester tot het opleggen van een huisverbod is een geheel nieuwe op zichzelf staande bevoegdheid, die in een aparte wet is vastgelegd.

Uit artikel 2 van de Wth volgt dat de burgemeester alleen dan een huisverbod kan opleggen als zich, door de aanwezigheid van een betrokken persoon, een gevaar of ernstig vermoeden van een gevaar voordoet voor de veiligheid van één of meer personen die met de betrokkene in de woning wonen of daarin anders dan incidenteel verblijven.

Als dat het geval is, heeft de burgemeester echter geen verplichting een huisverbod op te leggen. Het gaat om een discretionaire bevoegdheid en dat heeft gevolgen voor de toetsing van het besluit door de rechter.

Ook de bevoegdheid tot *verlenging* van het huisverbod is aan de burgemeester geattribueerd. In de MvT en de literatuur met betrekking tot de Wth wordt niet afzonderlijk ingegaan op de toedeling van deze bevoegdheid aan de burgemeester. In de bestuursrechtelijke procedure is het de uithuisgeplaatste zelf die bepaalt of hij een voorlopige voorziening verzoekt en beroep instelt tegen het huisverbod.<sup>10</sup> In de Wth is vastgelegd dat de bevoegdheid tot verlenging niet kan worden gemandateerd.

De Wth bevat verder geen afzonderlijke wettelijke normen waaraan dient te worden getoetst alvorens een besluit tot verlenging van het huisverbod wordt genomen. Artikel 9 Wth stelt uitsluitend dat het huisverbod kan worden verlengd als de dreiging van het gevaar of het ernstige vermoeden daarvan zich voortzet. Voor het overige wordt in dit artikel verwezen naar lid 4 tot en met 6 en lid 8 van artikel 2 Wth waarin enkele formele en procedurele eisen zijn opgenomen.

---

10 Kamerstukken II 2005/06, 30 657, nr. 3, p. 16 (MvT).



# Verhouding met grondrechten en het strafrecht

### 3.1 Verhouding met grondrechten

In het geval van tijdelijke uithuisplaatsing is een aantal grondrechten in het geding. Genoemd worden het recht op het ongestoorde genot van de woning vastgelegd in artikel 1, eerste lid, van het Eerste protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (verder: EVRM). Daarnaast houdt het huisverbod een beperking in van de vrijheid tot verplaatsing, hetgeen is toegestaan onder de in artikel 2, vierde lid, van het Vierde Protocol bij het EVRM genoemde voorwaarden. Omdat vooralsnog geen tot weinig discussie heeft plaatsgevonden over deze artikelen in relatie tot de Wth en omdat deze artikelen niet als beroepsgrond in stelling zijn gebracht, worden deze artikelen in deze rapportage niet verder toegelicht. Wel wordt ingegaan op het huisverbod in relatie tot de vrijheid en veiligheid van ieder persoon, geregeld in artikel 5 EVRM. Verder komt de relatie met het recht op een eerlijk proces vastgelegd in artikel 6 EVRM aan de orde en wordt de relatie met het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, vastgelegd in artikel 10 Grondwet en artikel 8 van het EVRM besproken. Daarnaast wordt artikel 13 van het EVRM toegelicht.

#### 3.1.1 Artikel 5 EVRM

Artikel 5 EVRM handelt over de vrijheid en veiligheid van ieder persoon. Het artikel stelt dat niemand zijn vrijheid mag worden ontnomen, behalve in de in het artikel beschreven gevallen en overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure.

##### *Artikel 5. Recht op vrijheid en veiligheid*

1. Een ieder heeft recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon. Niemand mag zijn vrijheid worden ontnomen, behalve in de navolgende gevallen en overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure:
  - a. indien hij op rechtmatige wijze is gedetineerd na veroordeling door een daartoe bevoegde rechter;



- b. indien hij op rechtmatige wijze is gearresteerd of gedetineerd, wegens het niet naleven van een overeenkomstig de wet door een gerecht gegeven bevel of teneinde de nakoming van een door de wet voorgeschreven verplichting te verzekeren;
  - c. indien hij op rechtmatige wijze is gearresteerd of gedetineerd teneinde voor de bevoegde rechterlijke instantie te worden geleid, wanneer er een redelijke verdenking bestaat, dat hij een strafbaar feit heeft begaan of indien het redelijkerwijs noodzakelijk is hem te beletten een strafbaar feit te begaan of te ontvluchten nadat hij dit heeft begaan;
  - d. in het geval van rechtmatige detentie van een minderjarige met het doel toe te zien op zijn opvoeding of in het geval van zijn rechtmatige detentie, teneinde hem voor de bevoegde instantie te geleiden;
  - e. in het geval van rechtmatige detentie van personen ter voorkoming van de verspreiding van besmettelijke ziekten, van geesteszieken, van verslaafden aan alcohol of verdovende middelen of van landlopers;
  - f. in het geval van rechtmatige arrestatie of detentie van een persoon teneinde hem te beletten op onrechtmatige wijze het land binnen te komen, of van een persoon waartegen een uitwijzings- of uitleveringsprocedure hangende is.
2. Een ieder die gearresteerd is moet onverwijld en in een taal die hij verstaat op de hoogte worden gebracht van de redenen van zijn arrestatie en van alle beschuldigingen die tegen hem zijn ingebracht.
  3. Een ieder die is gearresteerd of gedetineerd, overeenkomstig lid 1.c van dit artikel, moet onverwijld voor een rechter worden geleid of voor een andere magistraat die door de wet bevoegd verklaard is rechterlijke macht uit te oefenen en heeft het recht binnen een redelijke termijn berecht te worden of hangende het proces in vrijheid te worden gesteld. De invrijheidstelling kan afhankelijk worden gesteld van een waarborg voor de verschijning van de betrokkene ter terechtzitting.
  4. Een ieder, wie door arrestatie of detentie zijn vrijheid is ontnomen, heeft het recht voorziening te vragen bij het gerecht opdat deze spoedig beslist over de rechtmatigheid van zijn detentie en zijn invrijheidstelling beveelt, indien de detentie onrechtmatig is.
  5. Een ieder die het slachtoffer is geweest van een arrestatie of een detentie in strijd met de bepalingen van dit artikel, heeft recht op schadeloosstelling.

Bij behandeling van de Wth is bepleit dat het bij het opleggen van een huisverbod niet gaat om vrijheidsbeneming, maar om vrijheidsbeperking. Dit sluit aan bij de jurisprudentie van het EHRM over het toepassingsbereik van artikel 5

EVRM.<sup>1</sup> Een persoon is immers slechts beperkt in zijn bewegingsvrijheid (hij mag niet in en om zijn woning komen), maar zijn bewegingsvrijheid is hem niet afgenomen. Omdat een huisverbod een beperking van de vrijheid betreft en geen benaming daarvan, kan een huisverbod door een burgemeester worden opgelegd zonder dat hier een rechter aan te pas komt. Artikel 5 EVRM is niet van toepassing.

In dit verband kan worden gewezen op het straatverbod dat wordt opgelegd via het strafrecht. Een straatverbod is een minder ernstige inbreuk op het recht op privacy dan een huisverbod, het straatverbod betreft immers niet de eigen woning. Een straatverbod is ook minder grote beperking van iemands bewegingsvrijheid dan een huisverbod. Opvallend is dat het straatverbod, een vrijheidsbeperkende maatregel, door een rechter moet worden opgelegd en dat een huisverbod, ook een vrijheidsbeperkende maatregel, kan worden opgelegd door een burgemeester. Het huisverbod is binnen het bestuursrecht echter niet de enige vrijheidsbeperkende maatregel die wordt opgelegd door een burgemeester. Gebiedsverboden kunnen, net als een huisverbod, worden opgelegd door een burgemeester. Ook aan deze vrijheidsbeperkende maatregel komt dus geen rechterlijke uitspraak te pas.

### 3.1.2 Artikel 6 EVRM

In artikel 6 EVRM is het recht op een eerlijk proces neergelegd. Het eerste lid van artikel 6 EVRM garandeert het recht op toegang tot de rechter ter vaststelling van burgerlijke rechten en verplichtingen of ter bepaling van de gegrondheid van een strafvervolgung van de klager.

#### *Artikel 6. Recht op een eerlijk proces*

1. Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging heeft een ieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld. De uitspraak moet in het openbaar worden gewezen maar de toegang tot de rechtszaal kan aan de pers en het publiek worden ontzegd, gedurende de gehele terechtzitting of een deel daarvan, in het belang van de goede zeden, van de openbare orde of nationale veiligheid in een democratische samenleving, wanneer de belangen van minderjarigen of de bescherming van het privéleven van procespartijen dit eisen of, in die mate als door de rechter onder bijzondere omstandigheden strikt noodzakelijk wordt geoordeeld, wanneer de openbaarheid de belangen van een behoorlijke rechtspleging zou schaden.

---

<sup>1</sup> Zie voor een bespreking van deze jurisprudentie: P. van Dijk e.a. (eds.), *Theory and Practice of the ECHR*, Intersentia: Antwerpen-Oxford 2006, p. 458-460.

2. Een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld, wordt voor onschuldig gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan.
3. Een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld, heeft in het bijzonder de volgende rechten:
  - a. onverwijld, in een taal die hij verstaat en in bijzonderheden, op de hoogte te worden gesteld van de aard en de reden van de tegen hem ingebrachte beschuldiging;
  - b. te beschikken over de tijd en faciliteiten die nodig zijn voor de voorbereiding van zijn verdediging;
  - c. zich zelf te verdedigen of daarbij de bijstand te hebben van een raadsman naar eigen keuze of, indien hij niet over voldoende middelen beschikt om een raadsman te bekostigen, kosteloos door een toegevoegd advocaat te kunnen worden bijgestaan, indien de belangen van een behoorlijke rechtspleging dit eisen;
  - d. de getuigen à charge te ondervragen of doen ondervragen en het oproepen en de ondervraging van getuigen à décharge te doen geschieden onder dezelfde voorwaarden als het geval is met de getuigen à charge;
  - e. zich kosteloos te doen bijstaan door een tolk, indien hij de taal, die ter terechtzitting wordt gebezigd niet verstaat of niet spreekt.

Artikel 6 EVRM, eerste lid, is van toepassing wanneer burgerlijke rechten en verplichtingen betwist worden. Artikel 6 EVRM is geheel van toepassing als sprake is van strafvervolging. In het nu volgende wordt geschetst of artikel 6 EVRM van toepassing is bij oplegging en/of verlenging van een huisverbod. Hierbij wordt aandacht besteed aan de vraag of bij de oplegging en/of verlenging van een huisverbod burgerlijke rechten en verplichtingen betwist worden en aan de vraag of sprake is van strafvervolging. Om deze vragen te beantwoorden is onderzocht wat de Nederlandse rechter tot dusver over deze vragen heeft gezegd. Dit is getoetst aan de literatuur over artikel 6 EVRM en aan enkele standaardarresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

### *Burgerlijke rechten en verplichtingen*

Veel bestuursrechtelijke en civielrechtelijke geschillen vallen onder de beschermingssfeer van het eerste lid van artikel 6 EVRM.<sup>2</sup> Bestuursrechtelijke geschillen vallen onder de beschermingssfeer van het eerste lid van artikel 6 EVRM voor zover de geschillen burgerlijke rechten en verplichtingen betreffen. Het gaat dan om naar nationaal recht erkende of verdedigbare rechten en verplichtingen. De interne kwalificatie van het recht is niet doorslaggevend voor de constatering of burgerlijke rechten en verplichtingen in het geding

2 Bestuursrechtelijke geschillen die zijn uitgesloten zijn: geschillen inzake de rechtspositie van ambtenaren voor zover zij typisch publiekrechtelijke taken vervullen, geschillen inzake de toelating en uitzetting van vreemdelingen, procedures inzake (on)verschuldigheid van politieke rechten zoals het kiesrecht (Barkhuysen, T., Emmerik, M.L. van, Rechtsbescherming tegen de overheid en het EVRM, TMA 2006, p. 130-142).

zijn. Het betwiste recht moet burgerlijk van aard zijn in de zin van het EVRM. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM) heeft steeds geweigerd een algemene omschrijving te geven van het begrip ‘burgerlijke rechten en verplichtingen’.<sup>3</sup> Het is derhalve niet eenvoudig om een uitspraak te doen over de toepasbaarheid van het eerste lid van artikel EVRM bij een huisverbod.

Eenzijdige bestuurshandelingen kunnen effect hebben op burgerlijke rechten. Zo is in het *Benthamarrest* bepaald dat de weigering om een milieuvergunning te verlenen de waarde van een bedrijf dat deze vergunning aanvraagt kan beïnvloeden en dat bij weigering van de vergunning een burgerlijk recht in het geding was.<sup>4</sup> Betoogd zou kunnen worden dat de tijdelijke ontzegging van het recht om in een woning te verblijven en om contact op te nemen met de achterblijvers een inbreuk maakt op een *civil right*, zeker bij een verlenging van een huisverbod. Betrokkene heeft immers op basis van het civiele recht recht om als huurder of eigenaar gebruik te maken van de woning, eventueel tot omgang met de kinderen etc. Het recht op *family life* is door het EHRM aangemerkt als een *civil right* in de zin van artikel 6 EVRM.<sup>5</sup> Als hij dat recht gedurende een aantal weken niet kan uitoefenen en er ontstaat daardoor schade van betekenis dan zou een geschil over de rechtmatigheid van het verbod wellicht binnen het toepassingsbereik van het eerste lid van artikel 6 EVRM kunnen vallen. Dat zou onder meer betekenen dat de toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter gegarandeerd moet zijn en dat aan de voorwaarden voor een eerlijk proces moet zijn voldaan. Dit zal echter zeer afhankelijk zijn van de omstandigheden van het geval.

De jurisprudentie van het Europese Hof is zeer casuïstisch en de grenzen van het toepassingsbereik van het eerste lid van artikel 6 EVRM, voor zover het om een *civil right* gaat, zijn niet in alle opzichten helder.<sup>6</sup> Om een steekhoudende uitspraak te kunnen doen over de vraag of het eerste lid van artikel 6 EVRM van toepassing is op de oplegging en/of verlenging van een huisverbod is uitgebreid onderzoek nodig van de jurisprudentie van het Hof. Dat gaat het bestek van dit verkennende onderzoek naar de rechtsbescherming bij verlenging van het huisverbod te buiten. Wij volstaan hier met de constatering dat uit

3 Vande Lanotte, J., Haecq, Y., *Handboek EVRM deel 2: artikelsgewijze commentaar*, Intersentia, Antwerpen-Oxford, 2004, p.394.

4 EHRM, *Bentham v. Netherlands*, arrest van 23 oktober 1985, zaaknr. 1/1984/73/111, Publ. CEDH, Serie A, Vol. 97: De afgifte van de vergunning waarop de verzoeker recht stelt te hebben, vormde een van de voorwaarden voor de uitoefening van een deel van zijn activiteiten als ondernemer. Er bestond een nauw verband met het recht om van zijn eigendom in overeenstemming met de wettelijke vereisten gebruik te maken. Bovendien is een zodanige vergunning van dien aard, dat zij tot het vermogen van de betrokkene moet worden gerekend, hetgeen o.m. blijkt uit de overdraagbaarheid ervan aan derden. Derhalve is sprake van ‘burgerlijke rechten en verplichtingen’. Zie voor meer voorbeelden uit de jurisprudentie van het EHRM: P. van Dijk e.a., *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, (fourth ed.), Intersentia: Antwerpen/Oxford 2006, m.n. p. 524-528. Enigszins gedateerd maar wel illustratief: M.L.W.M. Viering, *Het toepassingsbereik van art. 6 EVRM*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, p. 102-142.

5 Zie de jurisprudentie besproken op p. 536 van P. van Dijk e.a., *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, (fourth ed.), Intersentia: Antwerpen/Oxford 2006.

6 Zie ook P. van Dijk e.a., *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, (fourth ed.), Intersentia: Antwerpen/Oxford 2006, p 538-539.

de literatuur en jurisprudentie over artikel 6 EVRM kan worden afgeleid dat er aanwijzingen zijn dat onder bepaalde omstandigheden, de procedure over verlenging van een huisverbod binnen het toepassingsbereik van artikel 6 lid 1 valt, omdat de verlenging raakt aan ‘burgerlijke rechten en verplichtingen.’

### *Strafvervolgning*

Wanneer sprake is van een *criminal charge* (strafvervolgning), dan gelden, zowel de waarborgen van artikel 6 eerste lid EVRM als de eisen van het tweede lid (de onschuldpresumptie) en het derde lid (onder meer het recht op adequate verdediging en taalhulp, alsmede het recht om zo spoedig mogelijk de aard van de beschuldiging te vernemen) van deze bepaling. De vraag of een huisverbod kan worden aangemerkt als een *criminal charge* is derhalve relevant voor de rechtsbescherming van de personen aan wie het huisverbod wordt opgelegd.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling Bestuursrechtspraak) komt naar aanleiding van een verzoek om voorlopige voorziening met betrekking tot de oplegging en verlenging van een huisverbod, tot het voorlopig oordeel dat oplegging van een huisverbod en verlenging daarvan niet punitief van aard is en dus geen *criminal charge*.<sup>7</sup> Het tweede en derde lid van artikel 6 EVRM zijn derhalve niet van toepassing. De voorzitter van de Afdeling Bestuursrechtspraak verwijst in dit verband naar de considerans van de Wet tijdelijk huisverbod. Hierin is neergelegd dat de maatregel kan worden opgelegd teneinde de veiligheid van personen met wie een huishouden wordt gedeeld te waarborgen en een periode te creëren, waarin maatregelen kunnen worden genomen om de dreiging van huiselijk geweld te doen weggenomen. De Afdeling Bestuursrechtspraak stelt dus dat het niet om een *criminal charge* gaat, omdat de Wth, zoals bepaald in de memorie van toelichting, niet gericht is op bestraffing of leedtoevoeging, maar een zuiver reparatoir karakter kent. Een huisverbod kan immers worden opgelegd om los van enig strafbaar feit, preventief op te treden.

Sackers en een aantal geïnterviewde advocaten zijn er niet van overtuigd dat op grond van de redenering van de Afdeling Bestuursrechtspraak gesteld kan worden dat een huisverbod niet kan worden aangemerkt als *criminal charge*. Zij verwijzen hierbij naar de rechtspraak van het EHRM. Om uit te maken of een tenlastelegging betrekking heeft op een strafbaar feit (*criminal charge*), let het EHRM niet alleen op de interne kwalificatie. Het Hof heeft aan de term strafzaak een autonome betekenis toegekend. Dit wil zeggen dat lidstaten de waarborgen van artikel 6, lid twee en drie, niet kunnen omzeilen door strafrechtelijke inbreuken als ‘administratief’ of ‘disciplinair’ te bestempelen.<sup>8</sup> Om te bepalen of het gaat om een *criminal charge* heeft het EHRM drie criteria voorop gesteld:<sup>9</sup>

7 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 26 juni 2009, zaaknummer 200904347/2/H3, LJN BJ1118.

8 Vande Lanotte, J., Haeck, Y., *Handboek EVRM deel 2 : artikelsgewijze commentaar*, Intersentia, Antwerpen-Oxford, 2004.

9 EHRM, Engel v. Netherlands, arrest van 8 juni 1976, Publ. Hof, Serie A. Vol. 22.

- De interne kwalificatie van de inbreuk: is de overtreden norm opgenomen in het strafrecht van de betrokken staat?
- De aard van de inbreuk: heeft de strafbaarstelling een algemene of beperkte draagwijdte? Wordt met de sanctie een repressief of enkel een preventief doel nagestreefd?
- De ernst van de sanctie: is de sanctie dermate zwaar dat de inbreuk normaal als strafrechtelijk beschouwd moet worden?

Beoordeling van het eerste criterium lijkt te leiden tot de conclusie dat op grond van dit criterium geen sprake is van een *criminal charge*. De overtreden norm is immers niet opgenomen in het strafrecht van de betrokken lidstaat. Vervolgens moet echter ook gekeken worden naar het tweede en derde criterium. Wanneer gekeken wordt naar het tweede criterium, dan lijkt eveneens geconcludeerd te kunnen worden dat geen sprake is van een *criminal charge*. In de memorie van toelichting staat immers dat met een huisverbod geen repressief doel, maar een preventief doel wordt nagestreefd.<sup>10</sup> Wat overblijft is het derde criterium, de ernst van de sanctie. Hiervoor kan worden verwezen naar de zaak *Escoubet v. Belgium*.<sup>11</sup>

Het gaat in deze zaak om het door een overheidsinstelling invorderen van een rijbewijs voor de duur van vijftien dagen. Het EHRM oordeelt in deze zaak dat het niet is gebonden door de aanwijzingen die in dit verband door de nationale wetgeving worden gegeven. Deze hebben slechts een relatieve waarde. Om tot een oordeel te komen of het een *criminal charge* betreft dient naar het oordeel van het EHRM primair te worden nagegaan of de toepassing van de betrokken maatregel op grond van de aard van de sanctie de facto het effect heeft van het doen van een ‘aanklacht’ tegen de aanvrager.

Het EHRM stelt dat normaliter vrijheidsbenemende maatregelen of boeten aangemerkt worden als *criminal charge*. Het gaat in de betreffende zaak om het invorderen van een rijbewijs. Deze maatregel heeft tot doel de veiligheid van andere weggebruikers te beschermen. Het is derhalve een preventieve maatregel. Geoordeeld wordt dat het invorderen kan worden vergeleken met het uitgeven van een rijbewijs en op die manier aangemerkt kan worden als een administratieve handeling. Het tijdelijk invorderen van een rijbewijs moet volgens het EHRM worden onderscheiden van het (voor langere periode) intrekken van een rijbewijs, dat niet door een overheidsinstelling, maar door een rechter geschiedt.

Ten aanzien van de ernst van de sanctie wijst het EHRM erop dat het effect van de onmiddellijke intrekking van het rijbewijs is beperkt in de tijd, aangezien het rijbewijs niet kan worden ingevorderd voor meer dan vijftien dagen, tenzij er bijzondere omstandigheden zijn op grond waarvan het rijbewijs kan worden ingevorderd voor twee extra periodes van vijftien dagen. De impact

10 EHRM, *Öztürk v. Germany*, arrest van 21 februari 1984, Publ. Hof, Serie A vol. 73 – Ook relevant is: EHRM, 23 november 2006, NJCM-bulletin 2007, p.167-178 met noot van Den Hondijker, F.M.J..

11 EHRM, *Escoubet v. Belgium*, arrest van 28 oktober 1999, Recueil/Reports, 1999-VII.

van een dergelijke maatregel, in omvang en in de lengte, is volgens het EHRM niet voldoende groot om te worden geclassificeerd als een *criminal charge*. In het onderhavige geval stelt het EHRM vast dat de intrekking van het rijbewijs de persoon in kwestie geen significante schade berokkent, omdat hij zijn rijbewijs zes dagen na invordering, en twee dagen nadat hij er om had verzocht, weer terug kon krijgen. Gelet op het voorgaande, concludeert het EHRM dat in dit geval het tweede en derde lid van artikel 6 niet van toepassing zijn.

De zaak *Escoubet v. Belgium* inzake het invorderen van een rijbewijs kent interessante raakvlakken met het opleggen van een huisverbod. In beide gevallen wordt door een overheidshandeling de vrijheid van een individu beperkt. In beide gevallen is de beperking voor een bepaalde termijn. In de zaak *Escoubet v. Belgium* wordt geoordeeld dat de impact en lengte van de periode van invordering van het rijbewijs niet voldoende groot zijn om er voor te zorgen dat op grond van de ernst van de sanctie gesproken moet worden van een *criminal charge* (derde criterium). Sackers, alsmede enkele geïnterviewde advocaten geven aan dat de ernst van de sanctie in het geval van een huisverbod de kwalificatie als *criminal charge* wellicht wel zou rechtvaardigen. De beperking in vrijheid door een huisverbod is immers groter dan de beperking die men ervaart door een ingevorderd rijbewijs. De duur van de intrekking is wanneer er sprake is van een verlenging daarbij ook omvangrijk. Daarbij komt dat uit gesprekken met uithuisgeplaatsten blijkt, dat uithuisgeplaatsten een huisverbod veelal ervaren als een straf.<sup>12</sup> Deze omstandigheden maken dat niet uitgesloten kan worden geacht dat het EHRM op grond van de ernst van de sanctie tot het oordeel komt dat bij het opleggen van een huisverbod sprake zou kunnen zijn van een *criminal charge*. En dat derhalve dus de rechtswaarborgen van artikel 6 EVRM opgaan. Of dit daadwerkelijk zo is, dat is, totdat het EHRM<sup>13</sup> zich hierover uitspreekt, niet te zeggen. Zo lang het EHRM zich hier niet over heeft gebogen moet worden uitgegaan van de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak, die bepaald heeft dat een huisverbod niet kan worden aangemerkt als een *criminal charge*.

Resumerend kan met betrekking tot de toepasbaarheid van artikel 6 EVRM worden gesteld dat er aanwijzingen zijn dat onder bepaalde omstandigheden de procedure over verlenging van een huisverbod binnen het toepassingsbereik van artikel 6 lid 1 valt omdat de verlenging raakt aan ‘burgerlijke rechten en verplichtingen.’ Daarbij kan worden gesteld dat het tweede en derde lid van artikel 6 EVRM niet van toepassing zijn omdat een huisverbod niet is aangemerkt als een *criminal charge*. Het is echter niet uitgesloten dat het EHRM, wanneer het hof wordt gevraagd hier een uitspraak over te doen, hier anders over denkt.

12 Dit is volgens het EHRM echter niet van doorslaggevend belang.

13 Of bijvoorbeeld de strafrechter.



### 3.1.3 Artikel 8 EVRM

Artikel 8 EVRM bepaalt dat een ieder recht heeft op respect voor zijn privéleven en zijn familie- en gezinsleven. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan met betrekking tot de uitoefening van dit recht dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving nodig is in het belang van 's lands veiligheid, de openbare veiligheid, het economisch welzijn van het land, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

#### *Artikel 8. Recht op eerbiediging van privéleven, familie- en gezinsleven*

1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.
2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Het artikel bepaalt aldus dat alleen in uitzonderingsgevallen een inbreuk kan worden gemaakt op het privéleven, het familie- en gezinsleven, de woning en de correspondentie. In het tweede lid van het artikel worden deze uitzonderingen genoemd. Drie uitzonderingscriteria kunnen worden onderscheiden: de legaliteitstoets, de legitimiteitstoets en de noodzakelijkheidstoets. Deze worden hier toegelicht.<sup>14</sup>

#### *Legaliteitstoets*

Een wet<sup>15</sup> moet aangeven dat een beperking van een van de genoemde grondrechten mogelijk is. In het geval van het huisverbod kan deze wettelijke basis worden gevonden in de Wth. Aan de legaliteitstoets wordt dus voldaan.

#### *Legitimiteitstoets*

Als een inbreuk wordt gemaakt, dan ligt de vraag voor of de inbreuk dient ter bescherming van één of meer van de in het tweede lid (limitatief) opgesomde rechtsbelangen. De Afdeling Bestuursrechtspraak heeft onder verwijzing naar de memorie van toelichting bij de Wth overwogen dat het huisverbod de preventie van strafbare feiten in de vorm van huiselijk geweld en het bescher-

<sup>14</sup> Vande Lanotte, J., Haec, Y., *Handboek EVRM, deel 2: artikelsgewijze commentaar*, Intersentia, Antwerpen-Oxford, 2004. P.716-721.

<sup>15</sup> 'Wet' in de zin van het EVRM is elke norm die voldoende duidelijk en toegankelijk is. (EHRM: *Sunday Times v. United Kingdom*, arrest van 26 april 1979, Serie A, nr. 30, par. 46-53).



men van de rechten en vrijheden van anderen tot doel heeft. Meer specifiek wordt volgens de Afdeling Bestuursrechtspraak met het huisverbod beoogd de gezondheid en de lichamelijke integriteit van de betrokkenen ook te kunnen beschermen in crisissituaties waarin nog geen sprake is van strafbare feiten.<sup>16</sup> Ook aan de legitimiteitstoets wordt derhalve in beginsel voldaan.

### *Noodzakelijkheidstoets*

Wanneer de inmenging wettelijk is voorzien en voldoet aan de genoemde doeleinden, dan is vervolgens vereist dat de beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving en niet verder reikt dan strikt noodzakelijk is. Om dit te bepalen kunnen wederom drie criteria worden gehanteerd.<sup>17</sup> Het *pertinentie criterium*, de maatregel moet relevant zijn om het doel te bereiken, het *proportionaliteitscriterium*, er moet een redelijke verhouding bestaan tussen aantasting van het recht en de legitieme na te streven doelstelling, en het *subsidiariteitscriterium*, de inbreuken op het recht moeten zo veel mogelijk worden geminimaliseerd. De doelen moeten bereikt worden op de minst bezwarende wijze. De vraag die zich voordoet is of de noodzakelijkheidstoets kan worden doorstaan. In de memorie van toelichting bij de Wth<sup>18</sup> alsmede in een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak<sup>19</sup> wordt deze vraag bevestigend beantwoord. Dit zal echter alleen per concreet geval vastgesteld kunnen worden.

#### *> Pertinentie criterium*

Voor de noodzaak van de maatregel in de democratische samenleving is het dringend maatschappelijk belang van de maatregel gelegen in het voorkomen van strafbare feiten. Ook rechten en vrijheden van anderen, zoals de partner en eventuele kinderen, worden door het gedrag van de uithuisgeplaatste bedreigd.<sup>20</sup> De relevantie van de maatregel ligt in het beschermen van deze rechten.

#### *> Proportionaliteitscriterium*

De aanwezigheid van controlemechanismen voor- en achteraf is in het licht van proportionaliteit van belang. Hier wordt volgens de memorie van toelichting aan voldaan. Beredeneerd wordt dat de uiteindelijke beslissing tot het opleggen van het huisverbod wordt genomen door de burgemeester (of in mandaat door de hulpofficier van justitie), die (zodanig) ook zelf de situatie kan beoordelen. Hiermee is de controle vooraf gegeven. De

16 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 24 februari 2010, zaaknummer 200905605/1/H3, LJN BL5572.

17 Vande Lanotte, J., Haeck, Y., *Handboek EVRM, deel 2: artikelsgewijze commentaar, Intersentia, Antwerpen-Oxford*, 2004, p. 719-721. – en: EHRM, *Handyside v. the United Kingdom*, arrest van 7 December 1976, nr. 5493/72.

18 Kamerstukken II 2005/06, 30 657, nr. 3, p. 7 (MvT).

19 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 24 februari 2010, zaaknummer 200905605/1/H3, LJN BL5572.

20 Kamerstukken II 2005/06, 30 657, nr. 3, p. 7 (MvT).

controle achteraf wordt gegeven doordat de uithuisgeplaatste beroep kan instellen tegen het huisverbod. Bovendien toetst de voorzieningenrechter het huisverbod maximaal drie dagen nadat de uithuisgeplaatste een voorlopige voorziening heeft verzocht. De uithuisgeplaatste kan door de rechter worden gehoord.<sup>21</sup>

> *Subsidiariteitscriterium*<sup>22</sup>

Inbreuken op het recht moeten zo veel mogelijk worden geminimaliseerd. In de memorie van toelichting wordt in dit verband gemeld dat de politie en de burgemeester oplettendheid en voorzichtigheid in acht dienen te nemen bij het opleggen van een huisverbod. Gemeld wordt dat wanneer eisen van zorgvuldigheid niet worden nageleefd, de rechter immers een schending kan vaststellen. De optredende overheid heeft in dit verband een onderzoeksplicht, aldus de memorie. Op deze wijze wordt vanuit de opzet van het huisverbod recht gedaan aan het subsidiariteitscriterium.

Naast het omkleden van het huisverbod met waarborgen en verplichtingen ter bescherming van de rechtspositie van de uithuisgeplaatste, bestaat op grond van artikel 8 EVRM een actieve verplichting voor de overheid om zich in te spannen om het genot van dit grondrecht voor burgers mogelijk te maken. Dit betreft de positieve plicht voor de overheid die van artikel 8 EVRM uitgaat. In het kader van het huisverbod zou in dit verband gemeld kunnen worden dat de overheid zich vanuit het belang van de slachtoffers dient in te spannen om inbreuken op het privéleven, familie- en gezinsleven, de woning en de correspondentie te beperken.

Geconcludeerd kan worden dat vanuit de opzet van de Wth wordt voldaan aan de eisen van artikel 8 EVRM. In de praktijk heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak zich éénmaal uitgesproken over de wijze waarop in de praktijk invulling wordt gegeven aan artikel 8 EVRM.<sup>23</sup>

De Afdeling Bestuursrechtspraak stelt dat de burgemeester een zekere beoordelingsvrijheid toekomt bij de invulling van het begrip *noodzakelijk* als bedoeld in artikel 8 lid 2 EVRM. Gelet op het belang van de bescherming van de geestelijke gezondheid van de kinderen, in wier bijzijn ook huiselijk geweld heeft plaatsgehad, oordeelde de Afdeling Bestuursrechtspraak dat het verbod contact op te nemen met de kinderen niet onevenredig zwaar was in verhouding tot het daarmee te dienen doel.<sup>24</sup>

21 Kamerstukken II 2005/06, 30 657, nr. 3, p. 7 (MvT).

22 In de Vlaamse en Nederlandse literatuur wordt het subsidiariteitscriterium ook wel aangehaald met de term 'noodzakelijkheidscriterium'.

23 Verschillende rechtbanken hebben zich voorafgaand aan de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak uitgesproken over dit onderwerp.

24 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 24 februari 2010, zaaknummer 200905605/1/H3, LJN BL5572.

### 3.1.4 Artikel 13 EVRM

Artikel 13 EVRM heeft een op artikel 6 EVRM aanvullend karakter en verplicht de Verdragsstaat ertoe om binnen zijn nationale rechtsorde een effectief rechtsmiddel beschikbaar te stellen voor verdedigbare klachten over schending van de rechten die in het EVRM zijn gegarandeerd.<sup>25</sup>

#### *Artikel 13. Recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel*

1. Een ieder wiens rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, zijn geschonden, heeft recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie, ook indien deze schending is begaan door personen in de uitoefening van hun ambtelijke functie.

Het aanvullende karakter van artikel 13 EVRM betekent dat wanneer ook een beroep kan worden gedaan op artikel 6 lid 1 EVRM, aan toepassing van de rechtsbeschermingsmiddelen genoemd in artikel 6 lid 1 EVRM voorrang wordt gegeven boven de rechtsmiddelen van artikel 13 EVRM. Wanneer artikel 8 EVRM wordt geschonden en artikel 6 lid 1 EVRM is niet van toepassing, dan kan artikel 13 EVRM worden ingeroepen.<sup>26</sup>

Bij oplegging of verlenging van een huisverbod is artikel 6 EVRM eerste lid, zoals betoogd, onder bepaalde omstandigheden van toepassing. Ten aanzien van een schending van artikel 8 EVRM kan met betrekking de oplegging en/of verlenging van een huisverbod, als deze bepaalde omstandigheden niet opgaan, artikel 13 EVRM worden aangeropen.

Zowel private personen als rechtspersonen die menen dat hun door het EVRM gewaarborgde rechten geschonden zijn kunnen zich beroepen op artikel 13 EVRM. Zij hebben recht op een ‘daadwerkelijk rechtsmiddel’. Daarmee wordt bedoeld dat ze recht hebben op een *nuttig*<sup>27</sup> en *toegankelijk*<sup>28</sup> beroep, wanneer zij menen dat hun rechten en vrijheden die opgenomen zijn in het EVRM, geschonden worden.

25 Zie bijvoorbeeld Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 2 november 2005, zaaknummer 200405782/1, LJN AU5397 en Barkhuysen, T., Art. 13 EVRM: effectieve nationale rechtsbescherming bij schending van mensenrechten, Lelystad, Uitgeverij Koninklijke Vermande B.V., 1998.

26 Barkhuysen, T., Art. 13 EVRM: effectieve nationale rechtsbescherming bij schending van mensenrechten, Lelystad, Uitgeverij Koninklijke Vermande B.V., 1998. En: Hof Mensenrechten, Halford v. United Kingdom, arrest van 25 juni 1997, Recueil/Reports, 1997, par 65.

27 Een beroep kan worden aan gemerkt als een nuttig beroep indien wordt voldaan aan de volgende voorwaarden. Het beroep moet zich kunnen uitspreken over de schending van een recht dat door het verdrag wordt beschermd. Ten tweede moet de beroepsinstantie, wanneer dit recht geschonden wordt, maatregelen tot herstel kunnen uitspreken. Daarbij moet het beroep effectief zijn. Een effectief beroep is een beroep dat niet alleen juridisch moet zijn voorgeschreven, maar dat ook in de praktijk effectief moet kunnen worden uitgeput. (Vande Lanotte, J., Haeck, Y., Handboek EVRM deel 2: artikelsgewijze commentaar, Intersentia, Antwerpen-Oxford, 2004, Volume II, p 86-119.).

28 Gesproken kan worden over een toegankelijk beroep als wordt voldaan aan de volgende voorwaarden. In beginsel moet de klager als partij zelf voor het interne orgaan kunnen optreden en zelf een procedure kunnen aanvatten. (Vande Lanotte, J., Haeck, Y., Handboek EVRM deel 2: artikelsgewijze commentaar, Intersentia, Antwerpen-Oxford, 2004, Volume II, p 118.).

In artikel 13 EVRM wordt gesproken over een nationale instantie. De nationale instantie waarover wordt gesproken in artikel 13 EVRM en waarvoor een schending van een verdragsrecht kan worden aangevochten, moet over bevoegdheden en waarborgen beschikken die relevant zijn om van een nuttig beroep te kunnen spreken. De instantie moet onafhankelijk zijn, onpartijdig zijn en de instantie dient te voldoen aan de minimale eisen die aan een gewone procedure voor een rechtscollege moeten worden gesteld.<sup>29</sup> De instantie hoeft niet per definitie een rechtbank te zijn. De instantie kan bijgevolg een quasi-jurisdictioneel orgaan zijn, een administratief orgaan, of een politieke overheid.<sup>30</sup> Van primair belang is dat de procedure voldoet aan de hier omschreven eisen.

Resumerend kan worden gesteld dat als artikel 6 EVRM niet van toepassing is de voorwaarden van artikel 13 EVRM gelden, omdat een huisverbod een (forse) inbreuk op artikel 8 EVRM is. Ruwweg kan men stellen dat artikel 13 EVRM geen recht geeft op toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter, maar het waarborgt wel effectieve rechtsbescherming die op onderdelen aan vergelijkbare voorwaarden moet voldoen als in artikel 6 lid 1 EVRM zijn gesteld.

In dit rapport wordt er van uit gegaan dat de rechtsbescherming met betrekking tot oplegging en/of verlenging van een huisverbod (afhankelijk van het specifieke geval) moet voldoen aan de eisen die in het eerste lid van artikel 6 EVRM, of in artikel 13 EVRM zijn gesteld.

## 3.2 Verhouding met het strafrecht

Het huisverbod past in een ontwikkeling die gekenmerkt wordt door verving van de scheidslijnen tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving.<sup>31</sup> Het preventief huisverbod vormt een aanvulling op de mogelijkheden die er in het strafrechtelijke traject zijn om in geval van huiselijk geweld een huisverbod op te leggen.<sup>32</sup>

Het strafrecht voorziet niet in een stelsel om los van strafbare feiten louter preventief op te treden. Het huisverbod voorziet primair in een mogelijkheid om vroegtijdig op te treden uit oogpunt van bescherming en preventie; huiselijk geweld kan worden voorkomen en er kan worden voorzien in een afkoelingsperiode.<sup>33</sup> Ook wanneer er sprake is van een strafbaar feit en straf-

29 Vande Lanotte, J., Haeck, Y., *Handboek EVRM deel 2: artikelsgewijze commentaar*, Intersentia, Antwerpen-Oxford, 2004, Volume II, p 121.

30 EHRM, Boyle and Rice v. United Kingdom, arrest van 27 april 1988, Publ. Hof, Serie A, vol. 131 par. 65.

31 Kamerstukken II 2005/06, 30 657, nr. 3, p. 2 (MvT). - Zie hierover ook de oratie van Sackers en de daarin aangehaalde literatuur - Sackers, H.B.J., *Herder, hoeder en handhaver. De burgemeester en het bestuurlijk sanctierecht*, Radboud Universiteit Nijmegen, 15 januari 2010.

32 Idem, p. 6.

33 Kamerstukken II 2005/06, 30 657, nr. 3, p. 6 (MvT).

rechtelijk optreden mogelijk is, kan in een aantal gevallen door de burgemeester een huisverbod worden opgelegd.<sup>34</sup> In het strafrechtelijke traject kan een uithuisgeplaatste na enkele uren of dagen vrijkomen. Het kan dan wenselijk zijn om aan de pleger van huiselijk geweld een huisverbod op te leggen.<sup>35</sup>

In de Wth is niet vastgelegd wanneer wel of niet een huisverbod kan worden opgelegd als ook de strafrechtelijke route wordt bewandeld. De verschillende politieregio's maken daarin zelf een keuze.<sup>36</sup> Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wth is in 2007 een drietal pilots uitgevoerd in de gemeente Amsterdam (politiedistrict Amsterdam-Noord), de gemeente Venlo en de gemeenten Groningen, Pekela, Reiderland, Bellingwedde, Scheemda en Winschoten. Uit de uitgevoerde pilots bleek dat het huisverbod als preventief instrument zeer weinig is toegepast.<sup>37</sup> Ditzelfde beeld lijkt op te gaan voor de uitvoering van de Wth in 2009 en begin 2010. Het huisverbod is voornamelijk naast een strafrechtelijke aanhouding als aanvullende maatregel gebruikt. Als het huisverbod naast een aanhouding als aanvullende maatregel wordt gebruikt, kan dit natuurlijk ook een preventieve werking hebben, omdat een aanhouding kortdurend is (zes uur, mogelijk in ernstiger zaken gevolgd door een in verzekeringstelling tot maximaal drie dagen). Het huisverbod voorkomt dan verdere escalatie in het gezin, na vrijlating van de verdachte.

Dat het huisverbod een bestuursrechtelijke en niet punitieve maatregel is heeft gevolgen voor de wijze waarop dit instrument gehanteerd kan worden. Bij toepassing van het strafrecht dienen, vanwege het punitieve karakter van het strafrecht, de extra zorgvuldigheidseisen die voortvloeien uit artikel 6 EVRM in acht te worden genomen. Bij toepassing van het bestuursrecht (met uitzondering van de punitieve bestuurlijke boete), zoals bij oplegging en verlenging van een huisverbod, zullen de waarborgen van het eerste lid van artikel 6 EVRM niet altijd (afhankelijke van het specifieke geval) opgaan, en zullen de specifieke zorgvuldigheidseisen van tweede en derde lid artikel 6 EVRM niet opgaan. Dit neemt niet weg dat de eisen uit de Awb en artikel 13 EVRM en artikel 8 EVRM wel altijd opgaan.

Binnen het strafrecht ligt de focus op de bewijsbaarheid van feiten. De rechter moet er van overtuigd zijn dat een bepaald feit door een bepaalde persoon of meerdere personen heeft plaatsgevonden. Het gaat hierbij om een objectiveerbare overtuiging. Alternatieve interpretaties van het beschikbare – en voor juist gehouden – bewijsmateriaal, die een andere lezing van het voorgevallen inhouden dan de tenlastelegging dienen nadrukkelijk te worden uitgesloten, tenzij deze uiterst onwaarschijnlijke mogelijkheden betreffen.<sup>38</sup> Binnen

34 ABRvS, 16 januari 1996, Ahold Vastgoed B.V. Hierin wordt uiteengezet dat bestuurlijke herstelsancties kunnen cumuleren met punitieve sancties.

35 Idem, p. 7.

36 Hiervoor heeft het Openbaar Ministerie een aanwijzing opgesteld, deze vormt hiervoor een leidraad: Aanwijzing van 29 maart 2010, Strc. 2010, 6462.

37 R. Römkens en J. van Poppel, *Bruikbaarheid van het risicotaxatieinstrument huiselijk geweld*, Tilburg 2007, p. 50 en p. 51.

38 Cleiren & Nijboer 2007, (T&C Sv), art 338, aant. 7.

het bestuursrecht ligt de focus niet op de objectiveerbare overtuiging, maar op de aannemelijkheid van feiten.<sup>39</sup> Het aantonen van aannemelijkheid is minder complex dan het aantoonbaar maken van een objectiveerbare overtuiging.<sup>40</sup>

### 3.3 Deelanalyse

Een huisverbod is een vrijheidsbeperkende en geen vrijheidsbenemende maatregel. Om deze reden is artikel 5 EVRM niet van toepassing.

Het huisverbod kent een reparatoir karakter. Om deze reden heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak bepaald dat een huisverbod niet kan worden aangemerkt als een criminal charge. Artikel 6 EVRM is vanuit deze invalshoek dus niet van toepassing. Wanneer de ernst van de maatregel in ogenschouw wordt genomen, een criterium dat het EHRM van belang acht om te bepalen of het gaat om een criminal charge, dan lijkt het verdedigbaar om te stellen dat er gronden zijn die er op wijzen dat het EHRM een (verlengd) huisverbod eventueel als *criminal charge* aan zou kunnen duiden. Vooralsnog gaat de Nederlandse rechter hier niet van uit.

Het eerste lid van artikel 6 EVRM, waarin het recht op een eerlijk proces en de toegang tot de rechter wordt geregeld, is beredeneerd vanuit de ‘burgerlijke rechten en verplichtingen’ onder bepaalde omstandigheden van toepassing. Wanneer artikel 6 EVRM eerste lid niet van toepassing is, dan kunnen waarborgen die worden gesteld in artikel 13 EVRM worden ingeroepen bij huisverbodzaken. In dit rapport wordt er van uit gegaan dat de rechtsbescherming met betrekking tot oplegging en/of verlenging van een huisverbod (afhankelijk van het specifieke geval) in elk geval moet voldoen aan de eisen die in het eerste lid van artikel 6 EVRM, of in artikel 13 EVRM zijn gesteld.

Artikel 8 EVRM bepaalt dat eenieder recht heeft op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. Door een huisverbod op te leggen wordt aan enkele van deze rechten getornd. Dit is toegestaan wanneer wordt voldaan aan een aantal vereisten. De oplegging van een huisverbod conform de Wth voldoet in beginsel aan deze vereisten. Interessant is in dit punt het subsidiariteitscriterium. Dit bepaalt dat indien er sprake is van een in principe gerechtvaardigde inbreuk op artikel 8 EVRM, deze zo veel mogelijk moet worden geminimaliseerd. Oplegging en verlenging van een huisverbod dienen met de nodige zorgvuldigheid te worden omkleed. Wanneer hier in de praktijk niet aan wordt voldaan, vindt schending plaats van artikel 8 EVRM. Tot op heden hebben rechtbanken en Afdeling Bestuursrechtspraak met betrekking tot huisverbodzaken nog geen schending van artikel 8 EVRM is geconstateerd.

39 Awb 02/673 VV, Rechtbank Middelburg, LJN AF5051, Rechtbank Middelburg, 14-01-2003.

40 Voor een uitvoerige uiteenzetting over de bewijslast binnen het bestuursrecht zie: Schuurmans, Y.E., Bewijslastverdeling in het bestuursrecht: zorgvuldigheid en bewijsvoering bij beschikkingen, Kluwer, Leiden, 2005.

Een huisverbod kan naast een strafrechtelijk traject worden ingezet bij huiselijk geweld. Omdat een huisverbod niet wordt aangemerkt als strafrechtelijke maatregel gaat het bij oplegging en verlenging van een huisverbod om het aannemelijk maken van een dreiging van gevaar. Dit in tegenstelling tot strafrechtelijke maatregelen, waarbij niet wordt gesproken van aannemelijkheid, maar van een objectiveerbare overtuiging. Dit heeft gevolgen voor de bewijsbaarheid van feiten.

# Jurisprudentie

## 4.1 Algemeen

Uit cijfers van een inventarisatie onder gemeenten over het jaar 2009, uitgevoerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, blijkt dat er in Nederland in 2009 2107 huisverboden zijn opgelegd.<sup>1</sup> Uit diezelfde cijfers blijkt dat 76 verzoeken om een voorlopige voorziening zijn binnengekomen bij de voorzieningenrechter. Tevens is in 42 gevallen beroep of hoger beroep aangetekend tegen het besluit een huisverbod op te leggen.

In totaal zijn door de onderzoekers 83 uitspraken uit zowel 2009 (58) als 2010 (25) bestudeerd die betrekking hadden op de oplegging van een huisverbod, op de verlenging van een huisverbod of op zowel de oplegging als de verlenging van een huisverbod. De uitspraken zijn gevonden via *rechtspraak.nl* en in jurisprudentietijdschriften (zoals *AB*, *JB* en *De Gemeentestem*). Vergelijken met de cijfers van de eerder genoemde inventarisatie, blijkt dat niet alle uitspraken die zijn gedaan, ook zijn bestudeerd. De oorzaak hiervoor ligt in het feit dat deze niet konden worden achterhaald via de voornoemde zoekmethode. Het grootste deel van de uitspraken is echter wel bestudeerd.

Tot begin mei 2010 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak in zeven zaken haar oordeel gegeven over een ingesteld hoger beroep met betrekking tot een opgelegd en/of verlengd huisverbod. Alle overige uitspraken zijn van rechtbanken afkomstig.

De 83 uitspraken die zijn bestudeerd hadden betrekking op een kleiner aantal besluiten omdat in sommige zaken afzonderlijk uitspraak is gedaan in de voorlopige voorzieningsprocedure en de beroepsprocedure. Uiteraard is daarnaast ook tegen een aantal uitspraken in eerste aanleg hoger beroep ingesteld (7). In de onderstaande tabel is het onderwerp van de bestudeerde uitspraken weergegeven. Tegen een besluit tot oplegging of verlenging van een huisverbod kan beroep worden aangetekend en/of een voorlopige voorziening (vovo) worden gevraagd. Als de rechter bij de behandeling van het verzoek om voorlopige voorziening ook direct uitspraak doet in de beroepszaak, vindt zogenaamde kortsluiting<sup>2</sup> plaats (53). De wetgever heeft zijn voorkeur uitge-

---

1 Deze inventarisatie vindt twee maal per jaar plaats en geschiedt door het verzamelen van gegevens bij gemeenten en de rechterlijke macht. De inventarisatie door het ministerie vindt twee maal per jaar plaats. Ten tijde van dit schrijven zijn de tussentijdse cijfers over 2010 echter nog niet beschikbaar.

2 Artikel 8:86 Awb.



sproken voor het hanteren van die bevoegdheid.<sup>3</sup> Verder is er een aantal zaken waarin niet uitsluitend een besluit tot oplegging of verlenging ter discussie stond, maar waarin zowel het besluit tot oplegging als het besluit tot verlenging werd aangevochten (23).

**Tabel 4.1:** De uitspraken verdeeld naar aard procedure en onderwerp van zaak

Aard van de procedure	Uitkomst van de procedure	Onderwerp van de procedure			Totalen
		Oplegging	Verlenging	Oplegging en Verlenging	
<b>Beroep</b>	Gegron	2	-	1	3
	Ongegron	2	-	5	7
	Deels gegron	1	-	-	1
	Niet ontvankelijk	1	-	-	1
<b>Subtotaal</b>		<b>6</b>	<b>0</b>	<b>6</b>	<b>12</b>
<b>VoVo</b>	Toegewezen	1	1	-	2
	Afgewezen	5	2	1	8
	Niet ontvankelijk	1	-	-	1
<b>Subtotaal</b>		<b>7</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>11</b>
<b>Kortsluiting</b>	Gegron	10	2	7	19
	Ongegron	22	3	7	32
	Deels gegron	-	-	2	2
<b>Subtotaal</b>		<b>32</b>	<b>5</b>	<b>16</b>	<b>53</b>
<b>Totaal</b>		<b>45</b>	<b>8</b>	<b>23</b>	
<b>Totaal aantal uitspraken exclusief hoger beroep:</b>					<b>76</b>
<b>Aantal maal hoger beroep ingesteld:</b>					<b>7</b>
<b>Totaal aantal bestudeerde uitspraken:</b>					<b>83</b>

Uit het bovenstaande overzicht blijkt dat het merendeel van de 76 bestudeerde zaken (exclusief hoger beroep) gaat over de oplegging van een huisverbod (45), waarbij het grootste deel (32 van de 45) zaken betreft waarin de rechter het verzoek om voorlopige voorziening behandelt en ook direct uitspraak doet in de bodemzaak. In geen enkele van de bestudeerde gevallen is uitsluitend

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2005-2006, 30 657, nr. 3, p. 28.

beroep aangetekend tegen een verlenging. Dit ging altijd gepaard met een verzoek om voorlopige voorziening (5) of er werd alleen een voorlopige voorziening gevraagd tegen de verlenging (3). Dit betekent uiteraard niet dat er nooit uitsluitend beroep wordt aangetekend tegen een verlenging. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat geen enkele rechtbank reeds een uitspraak heeft gedaan in een dergelijke zaak of dat een dergelijke zaak niet is gepubliceerd.

In 31 (8+23) van de 76 bestudeerde uitspraken (exclusief hoger beroep) ging het om de verlenging van een huisverbod. In veruit de meeste gevallen werd daarbij ook beroep aangetekend en/of een voorlopige voorziening gevraagd tegen het besluit tot oplegging van het huisverbod (23). In 8 zaken was dat niet het geval en werd uitsluitend tegen de verlenging beroep aangetekend en/of een voorlopige voorziening gevraagd.

Binnen voornoemde 31 verlengingszaken ging het bij vier (3+1) zaken enkel om een verzoek om voorlopige voorziening en werd geen uitspraak gedaan in de bodemzaak. In de zaken waarbij de bodemzaak wel aan de orde was (kortsluiting), werd het beroep tweemaal deels gegrond verklaard. De rechter heeft hierbij het contactverbod (deels) opgeheven. In 10 van de 31 verlengingszaken kwam de rechter tot het oordeel dat het beroep gegrond moest worden verklaard en éénmaal werd een voorlopige voorziening toegewezen. Voor gegrondverklaringen geldt dat rekening gehouden dient te worden met de ex nunc toetsing door de rechter. Door gewijzigde omstandigheden kan de rechter tot gegrondverklaring komen, terwijl het oorspronkelijke besluit wel rechtmatig was. Ook komt het voor dat het verlengingsbesluit vernietigd wordt omdat het is gebaseerd op een onrechtmatig huisverbod.<sup>4</sup> Soms ook is het verlengingsbesluit op zich niet rechtmatig.<sup>5</sup>

In 53 van de 64 (53+11) bestudeerde gevallen waarin een voorlopige voorziening was aangevraagd, heeft de rechter gebruik gemaakt van de mogelijkheid in artikel 8:86, lid 1, Awb om onmiddellijk uitspraak te doen in de hoofdzaak. In de meeste gevallen was de rechter derhalve van oordeel dat nader onderzoek na de zitting redelijkerwijs niet kon bijdragen aan de beoordeling van de zaak. In deze 53 uitspraken waarin de rechter (tevens) uitspraak deed in de bodemzaak, kwam de rechter in 32 gevallen tot ongegrondverklaring van het beroep en in 19 gevallen tot gegrondverklaring van het beroep. In twee zaken kwam de rechter tot een gedeeltelijke gegrondverklaring.

4 Rechtbank Arnhem, 5 augustus 2009, LJN BJ4703. De burgemeester is in deze zaak in hoger beroep gegaan en heeft gelijk gekregen (ABRvS, 24 maart 2010, 200907060/1/H3, LJN BL8720).

5 Voorzieningenrechter Rechtbank Rotterdam, 23 maart 2010, LJN BL9131.

**Tabel 4.2:** De uitkomst van de zaken in beroep of voorlopige voorziening (exclusief hoger beroep)

Uitkomst van de procedure	%	
Beroep gegrond	22 (3 + 19)	29%
Beroep ongegrond	39 (7 + 32)	51%
Beroep deels gegrond	3 (1 + 2)	4%
Beroep niet-ontvankelijk	1	1%
Vovo afgewezen	8	11%
Vovo toegewezen	2	3%
Vovo niet-ontvankelijk	1	1%
Totaal bestudeerde uitspraken exclusief hoger beroep	<b>76</b>	<b>100%</b>

In 64% van de 76 bestudeerde uitspraken (exclusief hoger beroep) heeft het verweer van de uithuisgeplaatste tegen het huisverbod niets opgeleverd. In totaal is in 36% (29%+4%+3%) van die 76 uitspraken de uithuisgeplaatste met (gedeeltelijk) succes in verweer gekomen tegen de oplegging van een huisverbod. In 7 van de 76 uitspraken is de uithuisgeplaatste of de burgemeester in hoger beroep gegaan tegen de uitspraak van de rechtbank. De uitkomsten van die 7 zaken in eerste aanleg en de uitkomsten daarvan in hoger beroep staan in onderstaande tabel weergegeven.

**Tabel 4.3:** Uitkomst van de uitspraken in hoger beroep en de zaak in eerste aanleg

Onderwerp		Beroep	Hoger beroep	
		Uitkomst	Ingesteld door	Uitkomst
1	Oplegging en verlenging	Gegrond	Burgemeester	Gegrond
2	Oplegging en verlenging	Gegrond	Burgemeester	Gegrond
3	Oplegging en verlenging	Gegrond	Burgemeester	Gegrond
4	Oplegging	Ongegrond	Uithuisgeplaatste	Ongegrond
5	Oplegging	Ongegrond	Uithuisgeplaatste	Ongegrond
6	Oplegging	Ongegrond	Uithuisgeplaatste	Ongegrond
7	Oplegging	Ongegrond	Uithuisgeplaatste	Ongegrond

**Tabel 4.4:** Aantal uitspraken per rechtbank

Rechtbank	Aantal	Rechtbank	Aantal
Alkmaar	2	Haarlem	2
Almelo	6	Leeuwarden	1
Amsterdam	16	Maastricht	2
Arnhem	2	Roermond	2
Breda	1	Rotterdam	19
Den Bosch	2	Utrecht	6
Den Haag	9	Zutphen	1
Dordrecht	2	Zwolle	2
Groningen	1		

De rechtbanken Amsterdam en Rotterdam hebben de meeste uitspraken gedaan, respectievelijk 16 en 17. In vijf zaken kwam de rechtbank Rotterdam tot gegrondverklaring van het beroep. Bij één zaak was er sprake van deels gegrond. Bij vier van deze zaken ging het om een beroep tegen zowel het besluit tot oplegging van het huisverbod als het verlengingsbesluit. De overige gegrondverklaringen betroffen enkel besluiten tot oplegging van het huisverbod. Dit betekent dat de rechtbank Rotterdam in 35% van de bestudeerde, gepubliceerde gevallen van oordeel was dat het bestreden besluit niet in stand kon blijven.

De rechtbank Amsterdam is in acht bestudeerde zaken tot een gegrondverklaring gekomen. Bij twee zaken ging het om een beroep dat zowel tegen het opleggings- als tegen het verlengingsbesluit was gericht. De overige gegrondverklaringen betroffen enkel besluiten tot oplegging van het huisverbod. Dat betekent dat de rechtbank Amsterdam 50% van de bestudeerde, gepubliceerde bestreden besluiten (gedeeltelijk) vernietigde. Zowel voor de gegrondverklaringen van de rechtbank Rotterdam als voor de gegrondverklaringen van de rechtbank Amsterdam geldt dat rekening gehouden dient te worden met de ex nunc toetsing door de rechter. Door gewijzigde omstandigheden kan de rechter tot gegrondverklaring komen, terwijl het oorspronkelijke besluit wel rechtmatig was.

In reactie op een Kamervraag om familierechters huisverboden te laten behandelen waarbij kinderen betrokken zijn, heeft de minister van Justitie aangegeven dat de familiëkamers met alle beroepen en verzoeken tegen huisverboden zullen worden belast vanwege de daar aanwezige expertise met familie zaken.<sup>6</sup> In een aantal uitspraken staat inderdaad vermeld dat de uitspraak is gedaan door de voorzieningenrechter, tevens kinderrechter, hetgeen er op duidt dat sprake was van inschakeling van de familiëkamer.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2006/2007, 30 657, nr. 6, p. 13.

Op basis van artikel 8:62 Awb is een bestuursrechtelijke zitting in beginsel openbaar. Volgens artikel 803 Rv kunnen familierechtelijke zaken achter gesloten deuren worden behandeld. Uit de gepubliceerde uitspraken blijkt niet altijd of de zitting in het openbaar of achter gesloten deuren heeft plaatsgevonden. Soms echter is dit wel duidelijk aangegeven. In de praktijk blijken sommige rechtbanken de zaken in het openbaar te behandelen, terwijl andere rechtbanken de zaken achter gesloten deuren behandelen. Soms ook komen beide varianten voor.<sup>7</sup> In de uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak staat niet expliciet vermeld dat de zaak achter gesloten deuren is behandeld.

## 4.2 Toegang tot de rechter

Er bestaan verschillende barrières, waardoor uithuisgeplaatsten lastiger of juist niet naar de rechter kunnen stappen. Uit de bestudeerde jurisprudentie komen de volgende punten naar voren over de toegang tot de rechter.

### 4.2.1 Griffierecht

In één geval kwam de rechter tot het oordeel dat het verzoek om voorlopige voorziening niet-ontvankelijk was, omdat de verzoeker geen griffierecht had betaald.<sup>8</sup> Bij brief van 24 april 2009 heeft de staatssecretaris van Justitie aan de voorzitter van de Eerste Kamer geschreven dat de verschuldigdheid van griffierecht voor het vragen van een voorlopige voorziening of het instellen van beroep tegen een huisverbod abusievelijk niet is uitgesloten in de Wth. In de in voorbereiding zijnde nota van wijziging van de Wet griffierechten burgerlijke zaken zal dit worden hersteld, in die zin dat geen griffierecht meer zal worden geheven voor het vragen van een voorlopige voorziening of het instellen van beroep tegen een huisverbod.<sup>9</sup>

Bij nota van wijziging, die op 8 juli 2009 is ontvangen door de Tweede Kamer, heeft de minister van Justitie het voorstel van wet van de Wet griffierechten burgerlijke zaken in die zin gewijzigd dat aan artikel 6 van de Wth een vierde lid wordt toegevoegd, luidend: ‘in afwijking van de artikelen 8:41, eerste lid, en 8:82, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht wordt door de griffier geen griffierecht geheven’. Daarnaast wordt in artikel 9 na het derde lid, onder vernummering van het vierde tot het vijfde lid, een lid ingevoegd, luidende: ‘in afwijking van de artikelen 40 en 41 van de Wet op de Raad van State wordt door de secretaris geen griffierecht geheven’.<sup>10</sup> Deze wijziging is begin mei 2010 nog niet in werking getreden, maar gezien deze op handen zijnde wijziging, kan verwacht worden dat een rechtbank niet meer komt tot

<sup>7</sup> Zie ook Van Meegen 2010, p. 9.

<sup>8</sup> Rechtbank Zwolle, 16 maart 2009, LJN BH6472.

<sup>9</sup> Kamerstukken I, 2008/09, 31 700 VI, I, p. 3.

<sup>10</sup> Kamerstukken II, 2008/09, 31 758, nr. 7.

niet-ontvankelijkverklaring in het geval geen griffierechten zijn betaald. In de uitspraak van 3 juni 2009 heeft de rechtbank Leeuwarden al geanticipeerd op deze wetswijziging en geoordeeld dat de uithuisgeplaatste in die zaak geen griffierecht verschuldigd was.<sup>11</sup> De Afdeling Bestuursrechtspraak overweegt dienaangaande dat de minister van Justitie de gerechten heeft verzocht te anticiperen op deze wetswijziging. Gelet hierop acht de Afdeling Bestuursrechtspraak termen aanwezig om te gelasten dat het door de appellant voor de behandeling van het hoger beroep gestorte griffierecht door de secretaris van de Raad van State aan hem wordt terugbetaald.<sup>12</sup>

#### 4.2.2 Procesbelang

Om tot behandeling van een beroep te komen is het vereist dat de uithuisgeplaatste een belang heeft bij de behandeling van de zaak. In de jurisprudentie zijn twee situaties gevonden die van belang zijn om op te merken. De ene situatie gaat over procesbelang tijdens voorlopige hechtenis. De andere situatie over procesbelang in het geval de uithuisgeplaatste geen voorlopige voorziening heeft gevraagd.

1. De rechter achtte procesbelang aanwezig als iemand zich in voorlopige hechtenis bevindt, omdat de uithuisgeplaatste in vrijheid kan worden gesteld voordat de termijn van het huisverbod is verstreken.<sup>13</sup>

2. Als een uithuisgeplaatste niet heeft verzocht om het treffen van een voorlopige voorziening en na afloop van de termijn waarvoor het verbod gold, toch beroep aantekent tegen het verbod, staat de rechter voor de vraag of de betrokkene nog belang heeft bij de beoordeling van het bestreden besluit. In vrijwel alle gevallen komt de rechter in de bestudeerde uitspraken tot de conclusie dat in die gevallen sprake is van procesbelang.<sup>14</sup> Zo werd procesbelang aanwezig geacht in het geval dat de uithuisgeplaatste strafrechtelijk werd vervolgd wegens overtreding van het huisverbod.<sup>15</sup> Ook achtte de rechter procesbelang aanwezig in het geval waarin de uithuisgeplaatste een vergunningplichtig beveiligingsbedrijf had.<sup>16</sup> Bij de beoordeling van de aanvragen voor deze vergunningen worden alle omstandigheden van de aanvrager bekeken en beoor-

11 Rechtbank Leeuwarden, 3 juni 2009, LJN BI6760.

12 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 24 februari 2010, 200905605/1, LJN BL5572.

13 Voorzieningenrechter Rechtbank Dordrecht, 15 mei 2009, LJN BI4394.

14 Procesbelang houdt in dat iemand belang heeft bij de beoordeling van zijn zaak door de rechter. Voordat de rechter een zaak inhoudelijk beoordeelt, gaat hij in op de vraag of sprake is van procesbelang.

15 Rechtbank Amsterdam, 1 juli 2009, LJN BJ3149 en Rechtbank Arnhem, 5 augustus 2009, LJN BJ4703.

16 Ter illustratie kan hierbij gemeld worden dat in dit geval het eerste lid van artikel 6 EVRM van toepassing is. In dit geval wordt een 'burgerlijk recht of verplichting' betwist. Het aanvechten van een eenzijdige bestuurlijke handeling die gevolgen heeft voor een vergunningplichtig bedrijf kan worden aangemerkt als 'twist inzake een burgerlijk recht'. Zie in dit verband: EHRM, Benthem v. Netherlands, arrest van 23 oktober 1985, zaaknr. 1/1984/73/111, Publ. CEDH, Serie A, Vol. 97.

deeld<sup>17</sup>. Daarnaast werd procesbelang aanwezig geacht omdat de werkgever van de uithuisgeplaatste aan het opgelegde huisverbod arbeidsrechtelijke gevolgen verbond.<sup>18</sup> Verder was naar het oordeel van de rechter procesbelang aanwezig in het geval dat de betrokkene stelde een schadevergoedingsactie te willen instellen.<sup>19</sup>

Slechts in één afwijkend geval kwam de rechter tot het oordeel dat geen procesbelang aanwezig was.<sup>20</sup> Aan betrokkene was tweemaal een huisverbod opgelegd voor een periode van tien dagen. Beide huisverboden waren niet verlengd. De uithuisgeplaatste tekende beroep aan tegen beide huisverboden en die beroepen werden gevoegd behandeld. De burgemeester stelde zich op het standpunt dat geen sprake meer was van enig procesbelang bij de beoordeling van de beroepen. De uithuisgeplaatste voerde aan dat er een op zichzelf staand algemeen belang is dat dient komen vast te staan of de wettelijke instrumenten juist zijn gehanteerd. Daarnaast voerde hij aan dat de ondertoezichtstelling van zijn kinderen door Bureau Jeugdzorg zou kunnen worden verlengd als gevolg van de opgelegde huisverboden. De rechter was van oordeel dat het resultaat dat de uithuisgeplaatste nastreefde, namelijk vernietiging van de opgelegde huisverboden, hem niet meer kon baten. De rechter verwees verder naar de mogelijkheid die betrokkene had om een voorlopige voorziening te vragen. Verder was hij van oordeel dat het belang van een beroep veelal zal zijn gelegen in het verkrijgen van schadevergoeding en omdat betrokkene daar niet om heeft verzocht, bestond er geen aanleiding om de rechtmatigheid van de bestreden besluiten te beoordelen.<sup>21</sup> De gevolgen van de opgelegde huisverboden die betrokkene vreesde in de toekomstige procedures bij de kinderrechter waren voor de rechter geen reden om procesbelang aan te nemen. Hij stelde daarbij voorop dat het huisverbod niet punitief van aard is en dat de procedures bij de kinderrechter een eigen regelgeving kennen en Bureau Jeugdzorg een eigen onderzoek naar relevante feiten en omstandigheden moet doen.

In bovenstaande uitspraak van de rechtbank Almelo wees de rechter er *onder meer* op dat de uithuisgeplaatste geen gebruik had gemaakt van de mogelijkheid een voorlopige voorziening te vragen. De rechtbank Maastricht<sup>22</sup> overweegt hierbij dat het niet zo kan zijn dat een uithuisgeplaatste uitsluitend de rechtmatigheid van een aan hem opgelegd huisverbod in de bodemprocedure zou kunnen laten toetsen, als hij tevens een voorlopige voorzieningsprocedure aanhangig heeft gemaakt. Dit zou naar het oordeel van de rechtbank, gelet op de mate waarin het huisverbod ingrijpt in de persoonlijke levenssfeer

17 Rechtbank Rotterdam, 18 mei 2009, LJN BI4165.

18 Rechtbank Amsterdam, 1 oktober 2009, LJN BK3770. Omdat het huisverbod arbeidsrechtelijke gevolgen had en het huisverbod vanuit dit opzicht ook werd aangevochten kan ook hier worden gesproken van een 'twist inzake een burgerlijk recht'. Hier zal artikel 6 EVRM eerste lid dus ook van toepassing zijn.

19 Rechtbank Almelo, 1 juli 2009, LJN BJ1321. Ook hier is artikel 6 EVRM eerste lid van toepassing. Omdat een schadevergoedingsactie werd ingesteld is ook hier sprake van een 'twist inzake een burgerlijk recht'.

20 Rechtbank Almelo, 24 november 2009, LJN BK4928.

21 Er was dus geen sprake van een 'twist inzake een burgerlijk recht'.

22 Rechtbank Maastricht, 12 augustus 2009, LJN BJ5313.

(artikel 8 EVRM), een onevenredige inbreuk maken op het hem toekomende recht op toegang tot de rechter als bedoeld in artikel 6 EVRM.<sup>23</sup> Duidelijk is dat de uitspraak van de rechtbank Almelo afwijkt van de algemene lijn in de jurisprudentie over de aanwezigheid van een procesbelang bij het aanvechten van een huisverbod en ook afwijkt van de algemene bestuursrechtelijke jurisprudentie over procesbelang.

### 4.3 Toetsing door de rechter

Indien een uithuisgeplaatste zijn zaak aan de rechter voorlegt dient de rechter te toetsen of er gevaar of een dreiging van gevaar bestaat die de oplegging of verlenging en de voortduring daarvan rechtvaardigen. Bij de toetsing van de beslissing van de burgemeester zijn de volgende zaken van belang.

#### 4.3.1 Marginale en volle toetsing

De bevoegdheid van de burgemeester tot het opleggen van een huisverbod is een discretionaire bevoegdheid. Dit heeft gevolgen voor de toetsing door de rechter. Of het gevaar of het ernstige vermoeden daarvan bestaat, toetst de rechter vol. Hij beoordeelt zelf of de relevante feiten en omstandigheden het door de burgemeester aangenomen gevaar of vermoeden van gevaar opleveren.

Het gebruik van de discretionaire bevoegdheid toetst de rechter marginaal. Dat betekent dat het al dan niet gebruik maken van die bevoegdheid slechts door de rechter kan worden aangetast als zou moeten worden geoordeeld dat de burgemeester bij afweging van alle betrokken belangen in redelijkheid niet tot zijn besluit heeft kunnen komen, dan wel anderszins heeft gehandeld in strijd met enig algemeen rechtsbeginsel of algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.<sup>24</sup> Geïnterviewde rechters bevestigen deze wijze van toetsing.<sup>25</sup>

#### 4.3.2 Ex nunc toetsing

De rechter voert een ex nunc toetsing uit van het opgelegde of verlengde huisverbod (zie paragraaf 2.3). De Afdeling Bestuursrechtspraak overweegt hieromtrent dat uit het stelsel van de Wth volgt dat de rechter in de eerste plaats moet beoordelen of het huisverbod had mogen worden opgelegd (ex tunc) en, ingeval het is verlengd, of het had mogen worden verlengd. Als het huisverbod

<sup>23</sup> De Rechtbank Maastricht verwijst in deze uitspraak naar artikel 6 EVRM. De stelling dat artikel 6 EVRM van toepassing is op het huisverbod is door de Rechtbank Maastricht echter niet onderbouwd. Niet wordt verwezen naar de aan- of afwezigheid van een twist over een 'burgerlijk recht of verplichting'. Niet wordt duidelijk waar de Rechtbank Maastricht de stelling dat artikel 6 EVRM van toepassing is op baseert. Op basis van deze uitspraak alleen kan derhalve niet worden betoogd dat artikel 6 EVRM van toepassing is op een huisverbod.

<sup>24</sup> Van Meegen 2010, p. 11 e.v. en onder meer Rechtbank Almelo, 1 juli 2009, LJN BJ1321.

<sup>25</sup> Zie daarvoor verder in paragraaf 4.7.



nog geldt op de dag waarop de rechter zijn uitspraak doet, dient hij volgens de Afdeling Bestuursrechtspraak vervolgens, in verband met artikel 6 lid 3 Wth, te bezien of zich na de oplegging of de verlenging van het huisverbod feiten of omstandigheden hebben voorgedaan waaruit blijkt dat de dreiging van gevaar of het vermoeden daarvan zich ten tijde van de beoordeling door de rechter niet langer voordoet (ex nunc), zodat het niet gerechtvaardigd is het huisverbod te laten voortduren.<sup>26</sup>

In een aantal van de bestudeerde gevallen kwam de rechter ex tunc en ex nunc tot het oordeel dat, respectievelijk, het huisverbod in eerste instantie terecht was opgelegd dan wel verlengd, maar dat er zich in de tussentijd feiten en omstandigheden hadden voorgedaan die het in stand laten van het bestreden besluit niet rechtvaardigden. De voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam overweegt dienaangaande dat het huisverbod er met name toe dient in de gegeven noodsituatie escalatie te voorkomen en hulp te bieden.<sup>27</sup>

De feiten en omstandigheden die zich tussentijds hebben voorgedaan betaken in een aantal gevallen dat de burgemeester het huisverbod terecht had verlengd, maar dat dit niet in stand kon blijven omdat de hulpverlening inmiddels op gang was gekomen en de uithuisgeplaatste deze hulp had aanvaard. Er was geen sprake meer van feiten en omstandigheden waaruit bleek dat de aanwezigheid van de uithuisgeplaatste in de woning een (vermoeden van een) ernstig en onmiddellijk gevaar opleverde voor de veiligheid van zijn gezin.<sup>28</sup> Een andere waarborg dat het gevaar is afgewend, is dat de rechter-commissaris voorwaarden heeft gesteld aan schorsing van de voorlopige hechtenis. In dat geval was de verlenging op zich ook terecht maar kon deze niet in stand blijven.<sup>29</sup>

In een andere uitspraak overweegt de voorzieningenrechter dat een huisverbod weliswaar voor een periode van tien dagen kan worden opgelegd, maar dat dit niet maakt dat deze periode de burgemeester onverkort ter beschikking staat om na te gaan of zich nog gevaar in de zin van de wet voordoet. In het kader van een vrijheidsbeperkende maatregel zoals het huisverbod, zal de burgemeester de grootst mogelijke voortvarendheid moeten betrachten.<sup>30</sup> In de periode van tien dagen kan een huisverbod immers tussentijds, op grond van het negende lid van artikel 2 Wth, worden ingetrokken.

26 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 17 februari 2010, zaaknummer 200901488/1/H3, LJN BL4143.

27 Voorzieningenrechter Rechtbank Rotterdam, 15 december 2009, LJN BK6574.

28 Rechtbank Rotterdam, 5 februari 2009, LJN BH2366 en Voorzieningenrechter Rechtbank Rotterdam, 15 december 2009, LJN BK6574.

29 Rechtbank Roermond, 30 september 2009, LJN BJ9231.

30 Voorzieningenrechter Rechtbank Rotterdam, 27 november 2009, LJN BK5164.

## 4.4 Doel van het huisverbod

De Afdeling Bestuursrechtspraak is van oordeel dat oplegging van een huisverbod en verlenging daarvan geen bestraffende maatregelen zijn. De voorzitter verwijst naar de considerans van de Wet tijdelijk huisverbod, waarin is neergelegd dat de maatregel kan worden opgelegd om de veiligheid van de huisgenoten te waarborgen en een periode te creëren, waarin maatregelen kunnen worden genomen om de dreiging van huiselijk geweld te doen wegnemen.<sup>31</sup> De voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam heeft uitgesproken dat het huisverbod er met name toe dient in de gegeven noodsituatie escalatie te voorkomen en hulp te bieden.<sup>32</sup>

De Afdeling Bestuursrechtspraak heeft onder verwijzing naar de memorie van toelichting bij de Wth overwogen dat het huisverbod tot doel heeft: de preventie van strafbare feiten in de vorm van huiselijk geweld en het beschermen van de rechten en vrijheden van anderen. Meer specifiek wordt met het huisverbod beoogd de gezondheid en de lichamelijke integriteit van de betrokkenen ook te kunnen beschermen in crisissituaties waarin nog geen sprake is van strafbare feiten.

### 4.4.1 Geen ander doel

De bevoegdheid tot verlenging van het huisverbod mag niet worden gebruikt voor een ander doel dan waar de bevoegdheid voor is verleend. In een zaak die voor de rechtbank 's Hertogenbosch diende, werd het verbod uitsluitend verlengd omdat een onderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming nog niet was afgerond.<sup>33</sup> De Afdeling Bestuursrechtspraak heeft het beroep van de burgemeester tegen deze uitspraak gegrond verklaard en geoordeeld dat de burgemeester zijn bevoegdheid tot verlenging niet voor een ander doel heeft gebruikt, gezien de motivering van het besluit. De Afdeling Bestuursrechtspraak overweegt dat uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 6 van de Wth blijkt dat het feit dat de uithuisgeplaatste na de oplegging of verlenging van het huisverbod een aanbod tot hulpverlening heeft aanvaard, dit een indicatie is dat de dreiging van gevaar of het vermoeden daarvan mogelijk niet langer bestaat. Bij de beoordeling of de dreiging of het vermoeden daarvan daadwerkelijk niet langer bestaat, is van belang of de uithuisgeplaatste inmiddels een reële aanvang met de hulpverlening heeft gemaakt en of de verwachting gerechtvaardigd is dat hij aan de hulpverlening blijft meewerken. De motivering van de burgemeester houdt in dat het huisverbod is verlengd, omdat nog altijd een dreiging van geweld bestaat of in elk geval een ernstig vermoeden daarvan. Hierbij heeft de burgemeester van belang geacht dat de betrokkenen zich in het verleden niet altijd aan afspraken met de hulpverleningsinstanties

<sup>31</sup> Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 26 juni 2009, zaaknummer 200904347/2/H3.

<sup>32</sup> Voorzieningenrechter Rechtbank Rotterdam, 15 december 2009, LJN BK6574.

<sup>33</sup> Rechtbank 's Hertogenbosch, 22 januari 2009, LJN BH0655.

hebben gehouden en dat gezien de individuele en de relatieproblemen een verhoogd veiligheidsrisico bestaat als het huisverbod wordt opgeheven zonder dat de hulpverlening op gang is gekomen. Verlenging van het huisverbod geeft betrokkenen de gelegenheid om gebruik te maken van de aangeboden hulp.<sup>34</sup> Een huisverbod houdt tevens een contactverbod in. In de memorie van toelichting is aangegeven dat indien de burgemeester een contactverbod ten aanzien van bepaalde in dezelfde woning wonende of verblijvende personen niet wenselijk acht, hij een uitzondering kan maken voor wat betreft het contactverbod.<sup>35</sup> De rechtbank Haarlem achtte in een bepaald geval omstandigheden aanwezig om het huisverbod in enge zin en het contactverbod, voor zover dat persoonlijk contact betreft, in stand te laten en het bestreden besluit te vernietigen voor zover dat ziet op telefonisch contact.<sup>36</sup> De voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam oordeelde dat een beroep tegen het opgelegde huisverbod gegrond was voor zover het de omgang tussen de uithuisgeplaatste en zijn minderjarige kind betrof. In aanwezigheid van een familielid mocht de uithuisgeplaatste contact hebben met zijn kind.<sup>37</sup> De voorzieningenrechter van de rechtbank Amsterdam oordeelde dat een door de burgemeester opgelegd contactverbod tussen een in ernstige mate aan smetvrees lijdende moeder en de achterblijvende huisgenoten, waaronder drie kinderen, in strijd was met artikel 3:4 lid 2 Awb.<sup>38</sup>

Uit de wettekst en uit de beschikbare jurisprudentie kan echter worden afgeleid dat een huisverbod niet als een verkapt contactverbod mag worden opgelegd, bijvoorbeeld in het geval waarin de sleutel van de uithuisgeplaatste al was gedeactiveerd voor het verbod en hij feitelijk geen toegang had tot de woning. In die omstandigheid kon naar het oordeel van de rechter niet gesteld worden dat de aanwezigheid van betrokkene in de woning ernstig en onmiddellijk gevaar opleverde voor de veiligheid van de vrouw en de kinderen. De burgemeester was derhalve niet bevoegd tot het opleggen van een huisverbod alsmede tot verlenging van het huisverbod.<sup>39</sup> Dat een persoon feitelijk geen toegang meer heeft tot de woning, betekent natuurlijk niet dat hij geen contact meer kan opnemen met de achterblijvers, maar dit aspect mag niet worden betrokken bij de beoordeling van een huisverbod.

## 4.5 Zorgvuldigheid van toepassing van het huisverbod

De bevoegdheid een huisverbod op te leggen is in de Wth neergelegd bij de burgemeester. Deze kan de bevoegdheid mandateren aan de hulpofficier van

34 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 17 februari 2010, zaaknummer 200901488/1/H3.

35 Kamerstukken II, 2005/06, 30 657, nr. 3, p. 18.

36 Rechtbank Haarlem, 4 februari 2010, LJN BL5485.

37 Voorzieningenrechter Rechtbank Rotterdam, 31 december 2009, LJN BL4046.

38 Voorzieningenrechter Rechtbank Amsterdam, 3 juni 2009, LJN BJ3182.

39 Rechtbank Amsterdam, 5 oktober 2009, LJN BK3764.

justitie. De Wth voorziet daarnaast in een ondertekeningsmandaat. Wanneer de burgemeester het besluit tot het opleggen van het huisverbod zelf wil blijven nemen, kan hij wel mandaat verlenen tot het namens hem ondertekenen van dat besluit. In dat geval moet naar buiten toe kenbaar zijn dat het besluit door het bestuursorgaan zelf is genomen (artikel 10:11 Awb). De Afdeling Bestuursrechtspraak acht het voldoende dat de beslissing uit het proces-verbaal van de officier van justitie kenbaar is. Hierbij werd rekening gehouden met de aard van het huisverbod, dat altijd in spoedeisende situaties wordt toegepast, en met het feit dat in het onderhavige geval sprake was van een vaste werkwijze waarbij voorafgaand aan het opleggen van een huisverbod overleg plaatsvond tussen de burgemeester en de hulpofficier.<sup>40</sup>

Bij het opleggen van een huisverbod mag de burgemeester alleen feiten en omstandigheden betrekken die in een bijlage bij het Besluit tijdelijk huisverbod zijn genoemd. Hiertoe wordt een Risicotaxatie-instrument Huiselijk Geweld (RiHG) gehanteerd. De Afdeling Bestuursrechtspraak overweegt dat het RiHG slechts een hulpmiddel is ter beoordeling of er sprake is van een situatie die een huisverbod rechtvaardigt. Daarnaast spelen de onderliggende stukken een rol, zoals het door de hulpofficier opgemaakte proces-verbaal van bevindingen.<sup>41</sup>

De burgemeester mag niet tot verlenging overgaan zonder dat nader onderzoek gepleegd is. Dat wil zeggen dat de besluitvorming door de burgemeester dient te voldoen aan de vereisten van een zorgvuldige voorbereiding. Daarnaast dient het besluit tot verlenging deugdelijk te worden gemotiveerd.<sup>42</sup> Aan de verlenging moet dus een gedegen onderzoek vooraf gaan. Aan dit vereiste is onvoldoende voldaan als het besluit tot verlenging al tot stand is gekomen voordat de uithuisgeplaatste daarover is gehoord. Dat de uithuisgeplaatste nog wordt gehoord voordat het reeds formeel vastgestelde besluit tot verlenging wordt overhandigd, doet daar niets aan af.<sup>43</sup>

Een bekend gezegde is dat waar twee vechten ook twee schuld hebben. In een aantal gevallen kan de vraag dan ook zijn aan wie van de twee partners het huisverbod moet worden opgelegd. Beide partners kunnen een actieve rol hebben gespeeld in het huiselijk geweld. Het huisverbod is geen straf. Het is bedoeld voor situaties waarin de dreiging van geweld in huiselijke kring kan worden weggenomen door degene van wie de dreiging uitgaat te verbieden in de woning te verblijven en diegene te verbieden contact op te nemen met de achterblijvers, zodat alle partijen zich zo nodig met hulp van derden in rust op hun situatie en toekomst kunnen bezinnen.

De rechtbank Almelo stelt dienaangaande voorop dat de Wth ook een ingrijpen mogelijk beoogt te maken in situaties waarbij er wel een acute en drin-

40 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 24 maart 2010, zaaknummer 200907060/1/H3, LJN BL8720.

41 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 17 februari 2010, zaaknummer 200902749/1/H3, LJN BJ4145.

42 Voorzieningenrechter Rechtbank Rotterdam, 29 oktober 2009, LJN BK3056.

43 Rechtbank Zutphen, 7 januari 2010, LJN BK9396.

gende behoefte bestaat aan het creëren van een afkoelingsperiode om escalatie te voorkomen, maar waarbij niet op eenvoudige wijze is vast te stellen welke partij het meest in aanmerking komt voor oplegging van het huisverbod. In die situaties moet, naar het oordeel van de rechtbank, alleen in zeer in het oog springende gevallen worden geoordeeld dat aan de verkeerde persoon een huisverbod is opgelegd.<sup>44</sup>

## 4.6 Gevaar en hulpverlening

Als de hulpverlening nog niet op gang is gekomen, mede doordat betrokkene de hulpverlening niet noodzakelijk vindt, althans daar sceptisch tegenover staat dan wel geen inzicht in het eigen handelen heeft, kan een huisverbod de rechterlijke toets doorstaan.<sup>45</sup> Ook als de uithuisgeplaatste zijn middelengebruik niet onder controle heeft, hij zich onder invloed van verdovende middelen bedreigend opstelt en de angst van de belanghebbende erop wijst dat de dreiging voortduurt, kon de burgemeester tot verlenging van het verbod besluiten.<sup>46</sup> Ook de stellingen van de uithuisgeplaatste en zijn echtgenote dat de problemen inmiddels zijn opgelost, dat de echtgenote wil dat de man terugkeert en dat de man spijt heeft, doen niet af aan het oordeel dat gevaar blijft bestaan als de hulpverlening nog niet op gang is gekomen.<sup>47</sup>

Als de hulpverlening wel op gang is gekomen is dat overigens niet altijd een reden om af te zien van verlenging van het verbod en een dergelijke verlenging wordt onder omstandigheden ook geaccepteerd door de rechter. Bijvoorbeeld als de veiligheid van de achterblijvers, ondanks de opgestarte hulpverlening nog niet gewaarborgd is.<sup>48</sup> Zo moet er sprake zijn van een reële aanvang van de hulpverlening. Als er nog maar een eerste gesprek heeft plaatsgevonden met een hulpverleningsinstantie en de uithuisgeplaatste heeft aangegeven alleen onder bepaalde voorwaarden te willen meewerken, is dat niet het geval.<sup>49</sup>

Aan een uithuisgeplaatste kan niet worden tegengeworpen dat de hulpverlening nog niet is gestart, als hij in detentie zit. Dit geldt te meer als een uithuisgeplaatste zich coöperatief opstelt en openstaat voor hulpverlening.<sup>50</sup>

De voorzieningenrechter van de Rechtbank Rotterdam was met de burgemeester van mening dat de hulpverlening nog geen reële aanvang had genomen. Desalniettemin oordeelde de voorzieningenrechter dat er geen grond

44 Rechtbank Almelo, 1 juli 2009, LJN BJ1321, In dit geval was de rechter tevens van oordeel dat het huisverbod tussentijds had moeten worden ingetrokken toen de partner van de uithuisgeplaatste overtreding van het huisverbod uitlokte en daarvoor is aangehouden.

45 Zie ondermeer Rechtbank Rotterdam, 12 maart 2009, LJN BI1361 en 18 mei 2009, LJN BI4165, Rechtbank 's Gravenhage, 20 mei 2009, LJN BK0950 en Rechtbank Utrecht, 16 juni 2009, LJN BI9330.

46 Rechtbank Amsterdam, 4 mei 2009, LJN BJ3203.

47 Rechtbank Arnhem, 19 augustus 2009, LJN BJ5676.

48 Voorzieningenrechter Rechtbank Alkmaar, 30 september 2009, LJN BK2210.

49 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 17 februari 2010, 200902749/1/H3.

50 Rechtbank Maastricht, 24 februari 2009, LJN BH4500.

meer was voor het laten voortduren van het huisverbod nu geen sprake meer was van personen die met de uithuisgeplaatste in de woning wonen. Het kind was namelijk onder toezicht gesteld en uit huis geplaatst en de partner had de woning verlaten en was niet van plan terug te keren.<sup>51</sup>

Dat de gezinsleden van een uithuisgeplaatste tijdelijk niet in de woning verblijven, betekent niet dat een huisverbod niet mag worden verlengd. Het verblijf elders moet namelijk wel bestendig zijn.<sup>52</sup> Daarbij overweegt de rechter ook nog dat de minister van Justitie in zijn brief van 5 juli 2007 aan de Tweede Kamer<sup>53</sup> heeft toegelicht dat onder huiselijk geweld wordt verstaan, geweld dat door iemand uit de huiselijke kring wordt gepleegd en dat het woord huiselijk niet verwijst naar de plaats van het geweld. Ook in het geval waarin een deel van minderjarige kinderen uit huis is geplaatst maar de echtgenoot en een meerderjarig kind nog in het huis verblijven, kon de burgemeester beslissen tot verlenging.<sup>54</sup>

Het belang van de veiligheid van de achterblijvers (de gevaarsituatie) weegt zwaarder dan het belang van de uithuisgeplaatste op toegang tot de woning en zijn daarin aanwezige spullen. Als de uithuisgeplaatste in beroep stelt dat hij geen toegang had tot zijn eigendommen die zich in de woning bevinden, is dit voor de rechter geen reden om te oordelen dat het beroep gegrond is. Een uithuisplaatsing zal immers in alle gevallen inhouden dat iemand geen toegang meer heeft tot eigendommen die zich nog in de woning bevinden die hij niet meer mag betreden.<sup>55</sup>

## 4.7 Interviews met rechters

Behalve het bestuderen van uitspraken van rechters, is ook gesproken met vier rechters. Hierbij zijn vragen gesteld over de wijze van toetsen, de functionaliteit van een verplichte rechterlijke toets, de verhouding van het huisverbod tot de grondrechten en de ervaringen met huisverbodzaken.

De toetsing van het huisverbod gebeurt door alle geïnterviewde rechters op dezelfde wijze. Zij toetsen het gevaar en de dreiging vol, dat wil zeggen inhoudelijk. De beslissing van de burgemeester om in te grijpen wordt marginaal getoetst, dat wil zeggen dat wordt beoordeeld of de burgemeester in redelijkheid de beslissing had kunnen nemen. Er wordt zowel bekeken waarom een huisverbod is opgelegd als waarom een verlenging noodzakelijk is. Eén rechter gaf aan dat de kwaliteit van de beschikkingen wisselt tussen bestuursorganen. Dit uitte zich dan bijvoorbeeld in onvolledigheid van de gegevens in de beschikking.

<sup>51</sup> Voorzieningenrechter Rechtbank Rotterdam, 23 maart 2010, LJN BL9131

<sup>52</sup> Rechtbank Rotterdam, 18 mei 2009, LJN BI4165.

<sup>53</sup> Kamerstukken II, 2006/07, 28 345, nr. 47.

<sup>54</sup> Rechtbank Rotterdam, 12 juni 2009, LJN BJ4808.

<sup>55</sup> Rechtbank Den Haag, 26 januari 2010, LJN BL4387.

Twee rechters gaven aan dat het huisverbod net zo goed, zo niet beter, door de bestuursrechter behandeld kan worden in plaats van door de familierechter. Het gaat per slot van rekening ook om bestuursrecht. Daarnaast gaven twee rechters aan dat zij voorstander zijn van een verplichte rechterlijke toets bij de verlenging van het huisverbod. De redenen hiervoor vinden zij in zorgvuldiger horen door de rechter en het beter tegemoet komen aan de vereisten van artikel 8 EVRM. Eén rechter gaf aan geen voorstander te zijn van een verplichte rechterlijke toets. De tien dagen huisverbod zijn momenteel al krap om alle hulpverlening op orde te krijgen en een inschatting te maken om wel of niet te verlengen. Als daar ook nog een verplichte rechterlijke toets bij komt, neemt de tijdsdruk nog verder toe en zou de doelstelling van de wetgever met het toekennen van de bevoegdheid tot het opleggen en verlengen van het huisverbod in gevaar kunnen komen.

Over de verhouding met de grondrechten melden de rechters in twee gevallen dat het huisverbod technisch gezien weliswaar geen vrijheidsbeneming is (artikel 5 EVRM), maar dat dit desalniettemin wel een inbreuk maakt op de vrijheid. Verder zijn de rechters het er over eens dat het huisverbod een inbreuk maakt op de rechten zoals beschreven in artikel 8 EVRM. Deze inbreuk is naar hun oordeel, gezien de bepalingen in het tweede lid van artikel 8 EVRM echter gelegitimeerd.<sup>56</sup>

Uit de ervaringen van rechters kwamen ook nog enkele andere punten naar voren die relevant zijn om op te merken. Zo gaven drie rechters aan dat het veel voorkomt dat de advocaat van de uithuisgeplaatste te weinig deskundig is op het gebied van het bestuursrecht en de Wth. Dit zou verklaard kunnen worden doordat de advocaten betrokken worden via het strafpiket of juist ervaring hebben met (het civiele) familierecht. Het bestuursrecht werkt echter heel anders en daardoor missen deze advocaten nogal eens wat cruciale punten voor hun cliënt. Verder merkte een rechter op dat er weliswaar rechtsbijstand bestaat voor de uithuisgeplaatste, maar dat die niet beschikbaar is voor de slachtoffers. Daarnaast merkte een rechter op dat een grote opkomst van de hulpverleners in de rechtszaal soms wat ongelukkig aandoet. Maar aan de andere kant biedt dat de rechter de mogelijkheid wat meer door te vragen op de gegeven adviezen en om mogelijk rooskleurige stellingen van de uithuisgeplaatste wat te nuanceren.

## 4.8 Deelanalyse

In deze paragraaf volgt een analyse van de gegevens, gepresenteerd in dit hoofdstuk. Hierbij wordt gekeken naar de verhouding gegrond/ongegrond van de 83 bestudeerde uitspraken, de toegang tot de rechter, de toetsing door de rechter, het doel van het huisverbod, de zorgvuldigheid bij toepassing van het huisverbod, de relatie tussen gevaar en hulpverlening en de opvattingen van de geïnterviewde rechters.

<sup>56</sup> Zie hierover ook paragraaf 3.1.3.



### 4.8.1 De cijfers

Van de 76 bestudeerde uitspraken exclusief hoger beroep heeft de procedure in 64% van de gevallen niet tot opheffing of vernietiging van het huisverbod geleid. In een derde van de zaken is het beroep gegrond verklaard. Aangezien er maar een klein percentage van alle uithuisgeplaatsten in beroep gaat, zeggen deze cijfers niet alles.<sup>57</sup> Bij het behandelen van de ingestelde beroepen toetst de rechter de situatie *ex nunc*. Aan een gegrondverklaring van het beroep kan de *ex nunc* toetsing ten grondslag liggen en dus kan het primaire besluit derhalve rechtmatig zijn geweest op het moment dat het werd genomen. Daarnaast kan het zo zijn dat de toepassing van het huisverbod niet zorgvuldig is gebeurd of dat de burgemeester het huisverbod niet tijdig heeft ingetrokken op basis van gewijzigde omstandigheden.<sup>58</sup>

### 4.8.2 Toegang tot de rechter

In het verleden vormde het betalen van griffierecht een drempel voor uithuisgeplaatsten om naar de rechter te stappen. Deze plicht tot betaling was abusievelijk niet uitgesloten in de Wth. Een wetswijziging om de betaling van griffierechten op te heffen wordt verwacht, maar is nog niet in werking getreden. In de rechtspraak wordt wel al rekening gehouden met de op handen zijnde wetswijziging.

De algemene lijn in de rechtspraak over het procesbelang (en daarmee toegang tot de rechter) van een uithuisgeplaatste is, dat deze ook nog een procesbelang heeft als hij beroep instelt na afloop van het huisverbod en hij geen voorlopige voorziening heeft gevraagd. Hierbij zijn twee redenen overwegend van belang:

- De juridische gevolgen van het huisverbod die optreden in het leven van de uithuisgeplaatste ná afloop van het huisverbod
- Een verzoek van de uithuisgeplaatste om schadevergoeding ten gevolge van het huisverbod of een andere ‘twist over een burgerlijk recht op verplichting’ zoals een beroep op de gevolgen voor een vergunningsplichtig bedrijf of een arbeidscontract.

In het kader van de toegang tot de rechter is een uitspraak van de rechtbank Almelo relevant waarin een uitzondering werd gemaakt op de lijn in de jurisprudentie op het punt van het procesbelang. In die zaak werpt de rechter de uithuisgeplaatste *onder andere* tegen dat hij geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid een voorlopige voorziening te vragen.<sup>59</sup> Volgens de rechtbank

57 Ter vergelijking: In 2009 ging 5,6% van de 2107 uithuisgeplaatsten in beroep of vroeg een voorlopige voorziening.

58 Er is op basis van dit onderzoek geen inzicht in de verhoudingen tussen voornoemde redenen voor gegrondverklaring van het beroep.

59 Hier werd geen ‘burgerlijk recht op verplichting’ betwist.



Maastricht mag dat echter niet worden tegengeworpen. Volgens de rechtbank Maastricht wordt met die tegenwerping, gelet op de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer die het huisverbod met zich meebrengt<sup>60</sup>, een onevenredige inbreuk gemaakt op het gestelde in artikel 6 EVRM, namelijk het recht op toegang tot de rechter.<sup>61</sup>

#### 4.8.3 Toetsing door de rechter

De rechter toetst in alle gevallen de beslissing van de burgemeester om een huisverbod op te leggen marginaal. De aanwezigheid van een gevaar of de dreiging van gevaar toetst de rechter echter vol, dus inhoudelijk.

Indien er ten tijde van de toetsing (ex nunc) geen gevaar of dreiging aanwezig is, kan de rechter besluiten dat het huisverbod opheffen dient te worden.

#### 4.8.4 Doel van het huisverbod

Volgens de wetgever is het doel van het opleggen en verlengen van het tijdelijk huisverbod het vergroten van de veiligheid van de huisgenoten of achterblijvers. Zij krijgen een adempauze die benut kan worden om maatregelen te treffen die huiselijk geweld of de dreiging daarvan wegnemen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om hulpverlening voor het gezin, de kinderen en de agressor zelf. Het huisverbod neemt de voortdurend aanwezige spanning weg en biedt het gezin de mogelijkheid de vicieuze cirkel van geweld en agressie te doorbreken. Voor de uithuisgeplaatste geldt het huisverbod als duidelijk signaal dat de samenleving het geweld niet accepteert.<sup>62</sup>

Uit de jurisprudentie kan worden opgemaakt dat het huisverbod er volgens de rechtspraak vooral toe dient in de gegeven noodsituatie escalatie te voorkomen en hulp te bieden.<sup>63</sup> Ook als er niet één duidelijke agressor valt aan te wijzen dient het huisverbod wel om een afkoelingsperiode te creëren en escalatie te voorkomen. Dit mag geen belemmering vormen een huisverbod op te leggen.<sup>64</sup> De Afdeling Bestuursrechtspraak vermeldt dat specifiek met het huisverbod ook wordt beoogd de gezondheid en lichamelijke integriteit van de betrokkenen te kunnen beschermen in crisissituaties waarbij nog geen sprake is van strafbare feiten.<sup>65</sup> De Afdeling Bestuursrechtspraak sluit zich duidelijk

60 Ter verduidelijking; het eerder genoemde artikel 8 EVRM.

61 De Rechtbank Maastricht verwijst in deze uitspraak naar artikel 6 EVRM. De stelling dat artikel 6 EVRM van toepassing is op het huisverbod is door de Rechtbank Maastricht echter niet onderbouwd. Niet wordt verwezen naar de aan- of afwezigheid van een twist over een 'burgerlijk recht of verplichting'. Niet wordt duidelijk waar de Rechtbank Maastricht de stelling dat artikel 6 EVRM van toepassing is op baseert. Op basis van deze uitspraak alleen kan derhalve niet worden betoogd dat artikel 6 EVRM van toepassing is op een huisverbod.

62 Kamerstukken II 2005/06, 30 657, nr. 3, p. 1 (MvT).

63 Voorzieningenrechter Rechtbank Rotterdam, 15 december 2009, LJN BK6574.

64 Rechtbank Almelo, 1 juli 2009, LJN BJ1321.

65 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 24 februari 2010, zaaknummer 200905605/1/H3, LJN BL5572.

aan bij de wet en geeft aan dat het duidelijk moet zijn dat de dreiging van gevaar of het ernstige vermoeden daarvan aanwezig moet zijn.<sup>66</sup> Daarmee lijkt de rechtspraak de lijn van de wetgever te volgen. Het doel van het huisverbod uit zich in het wegnemen van (een dreiging van) gevaar door het inzetten van maatregelen of hulp. Deze lijn biedt burgemeesters een duidelijk baken bij het toepassen van het instrument huisverbod.

#### 4.8.5 Gevaar en hulpverlening

In de jurisprudentie is de volgende interpretatie van het begrip ‘hulpverlening’ uitgekristalliseerd:

- Het dient tot vermindering van het *gevaar*
- Het starten van hulpverlening is niet genoeg om van verlenging af te zien. Het gaat er ook om dat er een reële aanvang is gemaakt met de hulpverlening en er niet langer sprake is van een (vermoeden van) ernstig en onmiddellijk gevaar.
- Het feit dat een persoon in detentie is geplaatst, is geen reden om hem tegen te werpen dat de hulpverlening nog niet op gang is gekomen

#### 4.8.6 Zorgvuldigheid

Over de zorgvuldigheid die de burgemeester of de HovJ dient te betrachten bij toepassing van het instrument huisverbod wordt in de jurisprudentie het volgende vermeld:

De Afdeling Bestuursrechtspraak ziet het RiHG als hulpmiddel bij het opleggen van een huisverbod. Voor het opleggen zijn daarnaast ook het procesverbaal en de bevindingen van belang. Tevens is het van belang dat voor een besluit tot verlenging tot stand komt, er voldoende onderzoek is gepleegd. Bij het nemen van de beslissing tot verlengen zonder gedegen onderzoek of het tijdig horen van de uithuisgeplaatste kan hier volgens de rechter geen sprake van zijn. Een ander punt van belang is de uitspraak dat diegene van wie de dreiging uitgaat uit huis wordt geplaatst. In het geval van “*waar twee vechten hebben twee schuld*” kan alleen in zeer in het oog springende gevallen worden besloten dat aan de verkeerde persoon een huisverbod is opgelegd.

#### 4.8.7 Rechters

De rechters die huisverbodzaken behandelen toetsen in alle gevallen het gevaar en de dreiging volledig inhoudelijk. De beslissing om het verbod op te leggen wordt marginaal getoetst. Naar het oordeel van de vier geïnterviewde

---

66 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 17 februari 2010, zaaknummer 200901488/1/H3.

rechters zou een huisverbodzaak ook door de bestuursrechter behandeld kunnen worden in plaats van door de familierechter. Een opmerking van meerdere rechters betrof het feit dat het meermaals voorkomt dat de advocaat niet deskundig inzake het bestuursrecht is, omdat deze via een strafrechtelijke of familierechtelijke procedure met betrekking tot dezelfde cliënt bij de zaak kwam. Over de grondrechten gaven rechters aan dat het huisverbod sterk ingrijpt op de grondrechten van een persoon en dat zorgvuldigheid daarom geboden is.

#### 4.8.8 Samenvattend

Volgens de rechtspraak is het doel van het huisverbod het wegnemen van gevaar door adequaat hulp te verlenen. De bestudeerde uitspraken geven aan dat deze hulp een reële aanvang moet hebben genomen om tot het besluit te komen om het huisverbod op te heffen of niet te verlengen. De rechters achten het daarnaast over het algemeen van belang dat een uithuisgeplaatste zonder belemmeringen naar de rechter kan stappen, aangezien het huisverbod sterk nadelige (rechts)gevolgen kan hebben voor zijn verdere leven. Het gevaar en de dreiging worden vol getoetst door geïnterviewde rechters en de beslissing om het huisverbod al dan niet op te leggen toetsen rechters marginaal vanwege het discretionaire karakter van de bevoegdheid. Uit de jurisprudentie volgt verder dat de burgemeester bij het opleggen van een huisverbod de nodige zorgvuldigheid dient te betrachten.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Artikel 3:4 Algemene wet bestuursrecht.

# Uitvoeringspraktijk huisverbod

## 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de uitvoeringspraktijk van het proces van uithuisplaatsing beschreven. Deze beschrijving is gebaseerd op een bestudering van twintig dossiers van uithuisgeplaatsten en op gesprekken met burgemeesters, ambtenaren en hulpverleners. Ook de bevindingen tijdens de expertmeeting zijn hiervoor gebruikt. Bij de beschrijving van het proces van uithuisplaatsing ligt de focus op de rechtsbescherming van uithuisgeplaatsten. Strikt juridisch gezien ziet rechtsbescherming op de mogelijkheid om al dan niet beroep aan te tekenen tegen een huisverbod en op de procedure die in dat geval gevolgd dient te worden. Ook de wijze waarop het huisverbod wordt voorbereid, wordt opgelegd, wordt verlengd en wordt gecorrespondeerd is echter van belang voor de rechtsbescherming van uithuisgeplaatsten. Deze dient bijvoorbeeld te voldoen aan zorgvuldigheidseisen die worden gesteld in de Algemene wet bestuursrecht, in artikel 8 EVRM en artikel 6 EVRM of 13 EVRM.

## 5.2 De complexe werkelijkheid

De mechanismen, patronen en factoren die huiselijk geweld veroorzaken en/of in stand houden, zijn complex.<sup>1</sup> Huiselijk geweld is aan te merken als een complexe materie. Het is soms lastig om goed inzicht te krijgen in de gebeurtenissen en in de persoon die kan worden aangemerkt als de persoon van wie een ernstig en onmiddellijk gevaar uitgaat en de persoon die kan worden aangemerkt als slachtoffer van huiselijk geweld. Het bekende gezegde *waar twee vechten hebben twee schuld* zou in dit verband kunnen worden aangehaald. Hulpverleners en ambtenaren die belast zijn met de uitvoering van de Wth hebben op reguliere basis te maken met de complexiteit van de materie. Zij zien de situatie van zowel de uithuisgeplaatste als de achterblijver(s). Maatwerk aan beide kanten is in hun ogen belangrijk om in een situatie van (dreigend) huiselijk geweld tot een bevredigende oplossing te komen. Een focus op de rechtsbescherming van de uithuisgeplaatste doet in de praktijk gevoelsmatig

---

<sup>1</sup> Steunpunt Huiselijk Geweld West-Brabant, Handleiding uitvoering Wet tijdelijk huisverbod Regio West-Brabant, Breda, 26 november 2008.

te kort aan de positie van de achterblijver. Een focus op de rechtsbescherming van de achterblijver doet gevoelsmatig weer te kort aan de positie van de uithuisgeplaatste. Een pragmatische en hulpgerichte aanpak is naar het inzicht van de hulpverleners van belang. Deze aanpak is in bepaalde gevallen niet per definitie een aanpak die ook juridisch gezien het meest geëigend is. Verschillende hulpverleners geven in dit verband aan dat het juridisch kader dat wordt geschetst in de Wth is sommige gevallen een praktijkgerichte oplossing van een (dreigende) huiselijk geweld situatie niet altijd faciliteert.<sup>2</sup> Juridische procedures kunnen naar het oordeel van hulpverleners in sommige gevallen contraproductief werken om te komen tot aanvaarding van hulp en oplossing van de (dreigende) huiselijk geweld situatie. Enkele geïnterviewde burgemeesters onderschrijven deze stelling. Zij wijzen er in dat verband op dat het opleggen van een huisverbod weliswaar een juridische beslissing is, maar dat het primair gaat om maatschappelijke problemen. Vanuit dat perspectief dient naar hun mening toch ook vooral praktisch naar de voorliggende situatie te worden gekeken. Het is in de ogen van een enkele burgemeester dan ook niet altijd problematisch wanneer de juridische kant van een dossier een enkele keer minder uitgebreid aandacht krijgt dan de maatschappelijke kant.

### 5.3 Het uitvoeringskader

Om te komen tot een zorgvuldige en uniforme vormgeving van de besluitvorming rond het huisverbod is door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een handreiking opgesteld voor burgemeesters.<sup>3</sup> In de handreiking wordt benadrukt dat de zorgvuldigheid van het proces van belang is.<sup>4</sup> Om te zorgen dat zorgvuldigheid wordt betracht wordt in de handreiking beschreven welke stappen genomen dienen te worden bij oplegging en verlenging van een huisverbod en op welke wijze hieraan invulling kan worden gegeven. Beschreven wordt dat voordat een huisverbod kan worden opgelegd een Risicotaxatie – instrument Huiselijk Geweld (RiHG) moet worden ingevuld. Ook wordt aangegeven door wie en op welke wijze dat dient te geschieden. Beschreven wordt wanneer een huisverbod mag worden opgelegd. Beschreven wordt welke stappen ondernomen dienen te worden bij het opleggen van een huisverbod. En beschreven wordt hoe het huisverbod kan worden gehandhaafd, verlengd en beëindigd. Ook wordt beschreven hoe uithuisgeplaatsten gehoord kunnen worden. Telefonisch horen is volgens de handreiking van het

2 Deze informatie is afkomstig uit gesprekken met hulpverleners en is afkomstig van deelnemers aan de expertmeeting.

3 Beke, B., Rullens, J., *Wet tijdelijk huisverbod – een handreiking voor de burgemeester*, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2008.

4 Beke, B., Rullens, J., *Wet tijdelijk huisverbod – een handreiking voor de burgemeester*, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2008, p. 13.

ministerie toegestaan. Vermeld wordt: “Op grond van de Awb kan volstaan worden met telefonisch horen.”<sup>5</sup>

De wijze waarop invulling wordt gegeven aan de processtappen is van belang voor de vraag of wordt voldaan aan de zorgvuldigheidseisen die voortvloeien uit de Algemene wet bestuursrecht, artikel 8 EVRM en het eerste lid van artikel 6 EVRM of artikel 13 EVRM. Daarbij is de wijze waarop het huisverbod wordt gecommuniceerd van belang. Ten aanzien van de communicatie kan worden gemeld dat het zo is dat bij alle huisverboden een folder van het ministerie van Justitie dient te worden uitgereikt met informatie over het huisverbod, de gevolgen ervan en manieren om aan verdere informatie te komen.<sup>6</sup>

## 5.4 Invulling van de processtappen

Uit bestudering van dossiers van uithuisgeplaatsten blijkt dat, wanneer wordt gekeken naar het volgen van de vereiste processtappen, deze over het algemeen<sup>7</sup> op zorgvuldige wijze tot stand komen. De RiHG's worden ingevuld, de betrokken partijen worden gehoord, de beschikkingen tot oplegging of verlenging worden onderbouwd en aan de beslissing om al dan niet te verlengen ligt een advies van de hulpverlening ten grondslag.

Wanneer wordt gekeken naar de invulling van de processtappen, dan ontstaat een wat genuanceerder beeld. Voor een adequate rechtsbescherming is niet alleen van belang dat bepaalde stappen genomen worden. Van belang is ook dat de stappen op de juiste manier genomen worden. Hier treffen we verschillen aan.

Voor gemeenten en hulpverleningsinstanties bestaat enige ruimte om naar eigen inzicht om te gaan met het huisverbod. Uit bestudering van dossiers van uithuisgeplaatsten in verschillende gemeenten, uit gesprekken met verschillende burgemeesters en uit gesprekken met advocaten, ambtenaren en hulpverleners blijkt dat aan het proces van oplegging en verlenging van het huisverbod en de inrichting van de hulpverlening op verschillende plaatsen in Nederland op soms uiteenlopende wijze gestalte wordt gegeven.<sup>8</sup> De verschillen in processen zijn vaak niet groot, maar ook nuanceverschillen kunnen van belang zijn voor de vraag of voldoende zorgvuldigheid in acht wordt genomen en of een uithuisgeplaatste gebruik zal maken van de voor hem open staande rechtsbeschermingsmogelijkheden. In het nu volgende zal kort en in grote lijnen worden geschetst hoe het proces van oplegging en verlenging van

5 Beke, B., Rullens, J., *Wet tijdelijk huisverbod – een handreiking voor de burgemeester*, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2008, p. 36.

6 ministerie van Justitie, *U heeft een huisverbod... Wat nu? - Praktische informatie voor personen aan wie een huisverbod is opgelegd*.

7 Over het algemeen geeft aan dat niet alle bestudeerde dossiers, wanneer wordt gekeken naar de processtappen, zorgvuldig tot stand zijn gekomen.

8 Deze informatie is gedeeltelijk afkomstig van de deelnemers aan de expertmeeting.

een huisverbod in enkele gemeenten is vormgegeven.<sup>9</sup> De beschrijving is niet uitputtend, zij dient slechts ter illustratie van het feit dat door verschillende gemeenten verschillende werkwijzen worden gehanteerd. Voor een meer volledige beschrijving van het proces van oplegging en verlenging van het huisverbod wordt verwezen naar de procesevaluatie die op het moment van schrijven van deze rapportage wordt uitgevoerd door Regioplan.

- > **Rotterdam.** In Rotterdam wordt een beperkt RiHG ter plaatse ingevuld door een politieagent van de DHV (Directe Hulp Verlening). Ook een hulpverlener van de crisisdienst van het CVD (Centrum voor Dienstverlening) vult, nadat gesproken is met betrokkenen, een beperkt RiHG in. Deze twee beperkte RiHG's worden toegezonden aan een HovJ. Wanneer vragen rijzen naar aanleiding van een van deze beperkte RiHG's wordt contact opgenomen met de opsteller(s). De HovJ bekijkt beide beperkte RiHG's en een eventueel opgesteld proces-verbaal en vult zelf een volledig en definitief RiHG in. Vervolgens legt hij al dan niet een huisverbod op. Hiertoe is hij volledig gemandateerd door de burgemeester. De hulpverlening wordt gecoördineerd door de GGD. Ten behoeve van de beslissing om al dan niet over te gaan tot verlenging van het huisverbod wordt door een hulpverlener van de GGD een zorgadvies opgesteld. Dit wordt beoordeeld door een jurist van de GGD. Naar aanleiding van het zorgadvies hoort de jurist de uithuisgeplaatste en de achterblijver(s). Het horen gebeurt in beginsel telefonisch. Naar aanleiding van het zorgadvies en het horen van de uithuisgeplaatste stelt de jurist een beleidsadvies op waarin wordt aanbevolen om al dan niet te verlengen. De burgemeester neemt vervolgens de beslissing om al dan niet te verlengen.
- > **Groningen.** De HovJ vult het RiHG in en legt een huisverbod op. Hier toe is hij gemandateerd door de burgemeester. Alvorens tot oplegging wordt overgegaan wordt de opleggingsbeslissing getoetst door een jurist in dienst van de gemeente. De hulpverlening wordt uitgevoerd door Reclassering Noord Nederland. De reclassering maakt een schriftelijk advies op. Voordat wordt besloten al dan niet te verlengen hoort de gemeentelijke jurist de uithuisgeplaatste telefonisch. De burgemeester legt de verlenging al dan niet op, op basis van een advies van de gemeentelijke jurist.
- > **Venlo.** In Venlo wordt het RiHG ingevuld door de HovJ. Deze heeft een ondertekeningsmandaat voor oplegging van een huisverbod. Wanneer mogelijk informeert de HovJ de burgemeester over het specifieke geval. De burgemeester beslist zelf om al dan niet een huisverbod op te leggen.

<sup>9</sup> De gemeenten zijn geselecteerd en besproken in het onderhavige onderzoek, omdat met betrekking tot deze gemeenten informatie is verkregen door dossierstudie, door gesprekken met hulpverleners, of door gesprekken met ambtenaren of burgemeesters.

Voordat al dan niet tot verlenging van een huisverbod wordt besloten stelt het SHG, dat onderdeel is van de Mutsaersstichting, een schriftelijk advies op. Dit wordt ter beschikking gesteld aan de burgemeester. Nadat de uithuisgeplaatste gehoord is, dit gebeurt vooral telefonisch, beslist de burgemeester om al dan niet tot verlenging over te gaan.

- > **Hoogezand-Sappemeer.** De HovJ vult het RiHG in en is gemandateerd om een huisverbod op te leggen. Direct nadat een huisverbod is opgelegd informeert de HovJ de burgemeester telefonisch. De hulpverlening geschiedt door Reclassering Noord Nederland. Die stelt een schriftelijk advies op over de vraag of het raadzaam is het huisverbod al dan niet te verlengen. De burgemeester leest dit advies door en overlegt erover met de betrokken medewerkers. De uithuisgeplaatste wordt telefonisch of face-to-face gehoord door een ambtenaar van de gemeente of door de burgemeester. De burgemeester legt vervolgens al dan niet een verlenging op.
- > **Utrecht.** In Utrecht wordt een RiHG ingevuld door de HovJ. Deze legt na overleg met de burgemeester in ondertekeningsmandaat een huisverbod op. De hulpverlening wordt gecoördineerd door het SHG. Voordat over verlenging wordt besloten hoort een ambtenaar de uithuisgeplaatste. Het horen gebeurt telefonisch. Tevens ontvangt de ambtenaar een advies van het SHG die dat opstelt na consultatie van de hulpverlening. De burgemeester besluit vervolgens tot het wel of niet verlengen van het huisverbod.
- > **Arnhem.** In Arnhem wordt het huisverbod, na overleg met de burgemeester, in ondertekeningsmandaat opgelegd door de HovJ. Deze vult ook het RiHG in. De hulpverlening wordt gecoördineerd door het SHG, dat onderdeel uitmaakt van de overkoepelende hulporganisatie Hera. De casemanager bij het SHG schrijft een zorgadvies over verlenging. Een jurist bij de gemeente ontvangt dit advies en hoort de uithuisgeplaatste. Dit gebeurt telefonisch. De burgemeester beslist vervolgens wel of niet tot verlenging.
- > **Amsterdam.** In Amsterdam wordt het huisverbod in volledig mandaat opgelegd door de HovJ. Deze vult daartoe ook een RiHG in samen met de GGD Vangnet & Advies. De hulpverlening wordt in Amsterdam gecoördineerd door het Zorgcoördinatiepunt, waarvan de organisatie Blijfgroep de voorzitter is. Hieronder vallen ook meerdere SHG's. Het zorgcoördinatiepunt stelt zorgadviezen op over een eventuele verlenging. De gemeente hoort de uithuisgeplaatste (vaak telefonisch) alvorens de burgemeester beslist tot verlenging van het verbod.



Voorgaande beschrijving illustreert dat het proces van oplegging en verlenging van een huisverbod in verschillende gemeenten op verschillende wijzen is vormgegeven. Zo verschilt de invulling van de rol van de burgemeester per gemeente. In de eerste plaats zijn burgemeesters in verschillende mate betrokken bij de besluitvorming. Uit gesprekken met geïnterviewde burgemeesters blijkt dat een aantal burgemeesters de voorbereiding van de besluitvorming geheel overlaten aan het ambtelijk apparaat. Bij verlenging van het huisverbod laten zij zich bovendien vrijwel volledig leiden door het advies van hun ambtenaren. Een aantal burgemeesters speelt een meer actieve rol.<sup>10</sup> Bijvoorbeeld door zelf te horen, en/of door uitvoerig te overleggen met de betrokken ambtenaar. Een van de ondervraagde burgemeesters stelt in dit verband dat hij in het kader van zorgvuldigheid *bij twijfel afziet* van het opleggen of verlengen van een huisverbod, omdat de materie complex is en overheidsingrijpen een duidelijke grond moet hebben. Een andere burgemeester geeft juist te kennen *bij twijfel het zekere voor het onzekere* te nemen. Bij twijfel kiest deze burgemeester juist voor het opleggen of verlengen van een huisverbod.

Uit gesprekken met burgemeesters is gebleken dat het horen van uithuisgeplaatsten alvorens te besluiten om al dan niet te verlengen in verschillende gemeenten op uiteenlopende wijze is vormgegeven. Een deel van de burgemeesters geeft aan dat de uithuisgeplaatsten altijd telefonisch gehoord worden. Daarnaast zijn er gemeenten waar het horen van uithuisgeplaatsten steekproefsgewijs of in bepaalde gevallen face-to-face gebeurt. In sommige gevallen geschiedt het horen door de burgemeester zelf.

Naast de invulling van de rol van de burgemeester en de praktijk met betrekking tot het horen, verschillen de gemeenten ook op het punt van de hulpverlening. Verschillende gemeenten doen zaken met verschillende hulpverleningsinstellingen. Deze instellingen hanteren verschillende werkwijzen en leggen verschillende accenten in de wijze waarop zij hun werkzaamheden uitvoeren. De ene hulpverleningsinstelling zoekt bijvoorbeeld altijd binnen 24 uur contact met de uithuisgeplaatste de andere instelling laat hier in de regel meer tijd overheen gaan. Een ander voorbeeld hiervan kan worden gevonden in de informatievoorziening van hulpverleningsinstellingen aan uithuisgeplaatsten met betrekking tot hun mogelijkheid om in beroep te gaan. Hulpverleningsinstellingen leggen de focus van hun werkzaamheden op het verlenen van hulp. Zij zien het informeren van uithuisgeplaatsten over hun beroepsmogelijkheden niet als hun *core business*. Enkele instellingen volstaan op dit punt met het kort benoemen van deze mogelijkheid of verwijzen naar de folder, andere instellingen staan hier langer bij stil en spreken de voor- en nadelen van het benutten van de beroepsmogelijkheden door met de uithuisgeplaatsten.<sup>11</sup>

10 De interviews met burgemeesters leveren aanwijzingen op voor de conclusie dat burgemeesters van grotere gemeenten de inhoudelijke voorbereiding van de oplegging en verlenging volledig aan hun ambtenaren toevertrouwen. Burgemeesters van kleinere gemeenten spelen persoonlijk een grotere rol in de inhoudelijke voorbereiding van opleggings- en verlengingsbeschikkingen. Om deze conclusie daadwerkelijk te trekken zou echter een grootschaliger onderzoek onder gemeenten moeten worden gedaan.

11 Deze informatie is afkomstig uit de expertmeeting.

Uit bestudering van 20 dossiers blijkt dat beschikkingen tot oplegging van een huisverbod over het algemeen goed zijn onderbouwd en helder en duidelijk zijn. Ditzelfde geldt over het algemeen voor beschikkingen tot verlenging van een huisverbod. Maar er zijn ook enkele verlengingsbeschikkingen (4) die uitvoeriger onderbouwd hadden kunnen worden, of waarvan de onderbouwing wat eenzijdig lijkt. Deze beschikkingen hadden zorgvuldiger tot stand moeten komen. De indruk bestaat dat naar het eindadvies (verlenging of geen verlenging) toe wordt geredeneerd. Feiten die het eindadvies ondersteunen worden in dat geval breed uitgemeten, aan feiten die het eindadvies ontkrachten wordt snel voorbij gegaan.

Zo wordt in een dossier vermeld dat bierflesjes op tafel stonden toen de politie arriveerde in een situatie waarin mogelijk sprake was van huiselijk geweld. De uithuisgeplaatste gaf aan enige pilsjes te hebben gedronken. Achterblijvers geven aan dat de uithuisgeplaatste een drankprobleem heeft. De mogelijk ontlastende informatie dat één van achterblijvers tijdens een verhoor heeft aangegeven dat dit niet het geval is, komt niet terug in het dossier. Ook de uithuisgeplaatste ontkent zijn drankverslaving. De mogelijkheid dat er wellicht inderdaad geen sprake kan zijn van een drankverslaving wordt in het dossier niet genoemd. Gesteld wordt dat met meer hulp van de hulpverlening wellicht een groter verantwoordelijkheidsbesef kan worden bijgebracht bij de uithuisgeplaatste. De ontkenning van het drankgebruik wordt derhalve niet gebruikt als ontlastende informatie, maar wordt gebruikt om een profiel van de uithuisgeplaatste te schetsen als persoon die meer verantwoordelijkheidsbesef moet worden bijgebracht. Een vergelijkbaar geval doet zich voor bij een ontkenning van een uithuisgeplaatste van het gebruik van geweld. Vanwege de ontkenning van geweld wordt de uithuisgeplaatste aangemerkt als persoon van wie een dreiging uitgaat van geweld omdat hij geen inzicht heeft in het eigen gedrag. De mogelijkheid dat daadwerkelijk geen geweld heeft plaatsgevonden wordt in het dossier niet besproken. In deze voorbeelden wordt aan de mogelijkheid dat ontlastende informatie daadwerkelijk zou kunnen kloppen weinig aandacht besteed. Het kan heel goed zijn dat sprake is van een alcoholverslaving in het ene geval en het gebruik van geweld in het andere. Het punt is dat de onderbouwing daarvan nogal beperkt is in het dossier en dat mogelijk ontlastende informatie niet lijkt te worden meegewogen bij de afweging die leidt tot het uiteindelijke oordeel.

In een ander dossier wordt aan bepaalde gegevens een conclusie verbonden die daar niet automatisch uit volgt. Een uithuisgeplaatste geeft aan dat hij hoopt dat het weer goed komt tussen hem en de achterblijver. De achterblijver geeft aan hier geen behoefte aan te hebben. Om deze reden wordt in een advies gesteld dat aan het signaal uit de RiHG 'Spanning door familie- en relatieproblemen' op dit moment een grotere waarde zou moeten worden toegekend dan tijdens de vaststelling ervan. Vervolgens wordt bij de overweging om het huisverbod te verlengen gemeld: "Omdat de uithuisgeplaatste aangeeft dat hij weer terug wil komen bij de achterblijver kan worden gesteld dat ten aanzien van het signaal 'Spanning door familie- en relatieproblemen' er sprake is van een

toename van (het ernstig vermoeden van) de dreiging van gevaar voor de veiligheid van achterblijvers.” Het feit dat de uithuisgeplaatste wil terugkeren bij de achterblijver en aangeeft dat hij wil dat het weer goed komt, wordt zonder dit verder te onderbouwen direct gerelateerd aan een toename van (het ernstig vermoeden van) de dreiging van gevaar voor de veiligheid van achterblijvers. Deze dreiging van geweld volgt echter niet direct uit de geconstateerde feiten.

Verder valt op dat bepaalde omstandigheden op zichzelf in het ene geval voldoende zijn om een huisverbod te verlengen terwijl in het andere geval aan diezelfde omstandigheid geen waarde wordt toegekend. Dit heeft zich voorgedaan met betrekking tot adviezen van bureau jeugdzorg. In één geval wordt een huisverbod verlengd. Het advies van bureau jeugdzorg is hier van groot belang voor de onderbouwing van deze beslissing. In een ander geval wordt door de zelfde instantie een huisverbod verlengd terwijl bureau jeugdzorg aangeeft dat dit contraproductief zal werken. Gedegen onderbouwing van de afwijking ten opzichte van een eerdere lijn ontbreekt dan.

De onderbouwing van de dreiging van geweld is niet altijd solide. In één dossier wordt ten aanzien van de dreiging van geweld het volgende gemeld. “Achterblijfster vreest geweld in de toekomst. Hoewel dit niet gestoeld is op feiten heb ik dit in mijn overweging wel meegenomen.” In dit geval werd, terwijl er gezien de feiten geen aanleiding toe was, uitgegaan van een gevaar voor geweld. Deze overweging lag ten grondslag aan de beslissing om een huisverbod te verlengen.

In een ander geval wordt een advies aan de burgemeester op basis waarvan deze moet beslissen om een huisverbod op te leggen uitermate summier onderbouwd. Het advies aan de burgemeester bevatte twee zinnen en luidde: “Uit gesprekken gevoerd met de hulpverlening, medewerkers van de politie en de verdachte en het slachtoffer, ben ik van mening dat een huisverbod gerechtvaardigd is.” En “Gezien de kans op herhaling en een toename van geweld in de afgelopen periode acht ik een huisverbod gerechtvaardigd.” Op basis van deze gegevens kan een burgemeester naar het idee van de onderzoekers niet tot een gewogen oordeel komen over de situatie alvorens een besluit te nemen.

## 5.5 Deelanalyse

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de hiervoor geschetste uitvoeringspraktijk van het huisverbod. De wijze waarop het huisverbod wordt uitgevoerd wordt geanalyseerd. Daarbij wordt aandacht besteedt aan de mate waarin de uitvoeringspraktijk zorgvuldig is. Dit wordt hieronder geoperationaliseerd door te wijzen op de mate waarin de uitvoeringspraktijk voldoet aan de waarborgen die worden genoemd in de Awb en artikel 8 EVRM.

Een aantal burgemeesters geeft aan in bepaalde gevallen (steekproefsgewijs) zelf de zaak te onderzoeken en betrokkenen soms in persoon te horen. Een aantal burgemeesters geeft aan volledig te vertrouwen op het dossier van

de hulpverlening. Wanneer een burgemeester zijn oordeel volledig baseert op het advies van de hulpverlening, wordt aan hetgeen gerapporteerd is in het dossier veel waarde toegekend. Dit brengt met zich mee dat de opsteller van een dossier ook een grote mate van zorgvuldigheid zal moeten betrachten. Gemeld is dat dossiers vaak wel, maar niet altijd zorgvuldig tot stand komen. Dossiers worden met de beste bedoelingen door hulpverleners samengesteld. Het komt echter voor dat de manier waarop een dossier wordt opgesteld geen recht doet aan de nuances van het geval en dat door de wijze van verslaglegging bepaalde zaken uit de context worden gehaald. Het onderscheid tussen vermoedens en feiten is in bepaalde dossiers lastig te maken. De hulpverleners die een dossier opstellen zijn niet getraind in het wegen van feiten waaraan juridische gevolgen verbonden worden en in het doen van verslag van deze feiten in een dossier. Wanneer een burgemeester of de gemandateerde hulpofficier zonder meer op het dossier vertrouwt en zelf geen nader onderzoek doet, kan dit ten koste gaan van de rechtsbescherming van de uithuisgeplaatste.<sup>12</sup> In dit geval kan worden gewezen op het subsidiariteitscriterium van artikel 8 EVRM. Daarbij kan worden gewezen op artikel 3:2 Awb. Hierin worden ten aanzien van het bestuursrecht zorgvuldigheidseisen en eisen ten aanzien van de belangenafweging geformuleerd.

Dit artikel bepaalt dat een bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en af te wegen belangen dient te vergaren.

Een huisverbod wordt opgelegd in een complexe situatie. Een pragmatische en hulpgerichte aanpak is naar het inzicht van de hulpverleners van belang. Juridische procedures kunnen naar het oordeel van hulpverleners soms contraproductief werken. Enkele geïnterviewde burgemeesters onderschrijven deze stelling. Zij stellen dat het opleggen van een huisverbod weliswaar een juridische beslissing is, maar dat het gaat om maatschappelijke problemen. Vanuit dat perspectief is de praktische kant naar hun oordeel ook van belang. Deze burgemeesters signaleren een spanningsveld tussen enerzijds het juridische aspect en anderzijds het bereiken van de maatschappelijk gezien beste oplossing. Het EVRM is ten aanzien van dit spanningsveld van belang. Een inbreuk op iemands privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie is volgens artikel 8 EVRM alleen gerechtvaardigd wanneer hier bij de wet in is voorzien en deze inbreuk noodzakelijk is om één van de in artikel 8 opgesomde doelen te bereiken. Indien een uithuisplaatsing juridisch gezien niet volledig in orde is, wordt niet aan de verdragsrechtelijke eisen van artikel 8 EVRM voldaan.

12 Als voorbeeld kan hier het geval worden aangehaald waarin een burgemeester een huisverbod verlengd op basis van het volgende advies. "Uit gesprekken gevoerd met de hulpverlening, medewerkers van de politie en de verdachte en het slachtoffer, ben ik van mening dat een huisverbod gerechtvaardigd is." En "Gezien de kans op herhaling en een toename van geweld in de afgelopen periode acht ik een huisverbod gerechtvaardigd." Op basis van dit advies heeft de burgemeester totaal geen inzicht in de feiten. Hierbij dient te worden opgemerkt dat in een deel van de gemeenten de burgemeester juridische beleidsmedewerkers heeft aangesteld die de zaken toetsen op rechtmatigheid.

Het horen van uithuisgeplaatsten vindt veelal telefonisch plaats. In sommige gevallen wordt weliswaar face-to-face gehoord, in een enkel geval zelfs door de burgemeester. Dat neemt echter niet weg dat in de regel telefonisch wordt gehoord. In het volgende hoofdstuk worden de ervaringen van uithuisgeplaatsten beschreven en daaruit blijkt dat dit telefonisch horen bij een groot aantal uithuisgeplaatsten waarmee in het kader van dit onderzoek gesprekken zijn gevoerd op bezwaren stuit.<sup>13</sup> Zij zijn van mening dat hiermee geen recht wordt gedaan aan hun kans om goed uit te leggen wat er naar hun mening gebeurd is. Ze voelen zich op deze wijze niet serieus genomen.

Zonder twijfel kan worden vastgesteld dat het face-to-face horen van betrokkenen in een rustige setting vanuit het oogpunt van zorgvuldige voorbereiding van besluiten en de daaraan annexe rechtsbescherming de voorkeur verdient boven het telefonisch horen van een uithuisgeplaatste die bij wijze van spreken op het moment dat hij gebeld wordt bij de kassa van een supermarkt staat. De handreiking van het ministerie meldt echter dat telefonisch horen op basis van de Awb is toegestaan. Maar is dat juist? Hieronder volgt allereerst de tekst van artikel 4:8 Awb, een bepaling die relevant is bij de voorbereiding van (ambtshalve) beschikkingen.

#### *Art. 4:8 Awb*

1. Voordat een bestuursorgaan een beschikking geeft waartegen een belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd naar verwachting bedenkingen zal hebben, stelt het die belanghebbende in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen indien:
  - a. de beschikking zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de belanghebbende betreffen, en
  - a. die gegevens niet door de belanghebbende zelf ter zake zijn verstrekt.

Uit artikel 4:8 eerste lid Awb volgt dat een uithuisgeplaatste voordat een verlengingsbeschikking kan worden genomen in staat dient te worden gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen. De vraag is vervolgens op welke wijze dat dient te geschieden. Daarover zegt artikel 4:9 Awb het volgende.

#### *Art. 4:9 Awb*

Bij toepassing van de artikelen 4:7 en 4:8 kan de belanghebbende naar keuze schriftelijk of mondeling zijn zienswijze naar voren brengen.

Artikel 4:9 Awb bepaalt dat dit horen zowel schriftelijk als mondeling zou kunnen geschieden. Het artikel zelf gaat niet over de mogelijkheid telefonisch te

---

<sup>13</sup> Zie hierover de informatie in paragraaf 6.5.3 en de deelanalyse in paragraaf 6.7.2.

horen. In *Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht*<sup>14</sup> wordt in verband met het telefonisch horen conform artikel 4:9 Awb het volgende gemeld:

### *Telefonisch horen*

Indien het bestuursorgaan de gelegenheid wil bieden tot telefonisch contact, zal dat veelal voor een belanghebbende aantrekkelijk zijn (MvT, Parl. Gesch. Awb I, p. 256). De keuze is echter, zo volgt uit het artikel, aan de belanghebbende.

De stelling, in de handreiking van het ministerie, dat volstaan kan worden met telefonisch horen lijkt op basis van deze gegevens niet direct onjuist. Een belangrijke voorwaarde daarbij is echter dat alleen volstaan kan worden met het telefonisch horen, indien de uithuisgeplaatste aangeeft dat hij hiertegen geen bezwaar heeft. Gezien de door de geïnterviewde uithuisgeplaatsten naar voren gebrachte bezwaren tegen het telefonisch horen lijkt het niet voor de hand te liggen dat hen expliciet gevraagd is of zij daartegen bezwaar hadden. Hier lijkt te weinig zorgvuldigheid te worden betracht ten aanzien van het horen van uithuisgeplaatsten. Wanneer niet wordt voldaan aan de zorgvuldigheidseis, het subsidiariteitscriterium van artikel 8 EVRM, voor een inbreuk op het privéleven, familie- en gezinsleven, woning en correspondentie, dan lijkt er sprake te zijn van een inbreuk op artikel 8 EVRM.

Uit de jurisprudentie blijkt dat bij voorlopige voorzieningen en beroepsprocedures verschillende keren is aangevoerd dat onjuist is gehoord. Ten aanzien van het horen met betrekking tot opleggingsbeschikkingen kan worden gemeld dat de rechter over het algemeen concludeert dat het beroep geen doel treft, omdat uit bijvoorbeeld het proces-verbaal blijkt dat de betrokkene wel in de gelegenheid is gesteld zijn zienswijze kenbaar te maken. Op welke wijze precies wordt gehoord blijkt niet uit de uitspraken. Vaak wordt een proces-verbaal genoemd. Kennelijk is het dus mondeling gebeurd. De rechter heeft zich nog niet uitgesproken over het telefonisch horen ten aanzien van verlengingsbeschikkingen.

Een uithuisgeplaatste heeft een keer aangevoerd dat de hoorplicht zou zijn geschonden omdat hij in de gelegenheid had moeten worden gesteld niet alleen mondeling maar ook schriftelijk zijn zienswijze kenbaar te maken. De rechter vond dat voldaan was aan artikel 4:8 Awb omdat de persoon zich mondeling had geuit en omdat tijdens het gesprek niet is aangegeven dat de betrokkene de zienswijze ook nog schriftelijk wilde geven.

Er is één uitspraak geweest waarin is vastgesteld dat de hoorplicht is geschonden. In dat geval was de beschikking reeds op schrift gesteld. Net voordat de beschikking werd uitgereikt, werd betrokkene in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze te geven. De rechter oordeelde dat de zienswijze dus niet bij de beoordeling was betrokken.

14 Borman, T.C., Buuren, P.J.J. van, *Tekst & commentaar algemene wet bestuursrecht*, Kluwer, Deventer, 2009.

De wijze van horen is dus onderwerp van gesprek geweest in de rechtszaal. Voor zo ver bekend is in de rechtszaal echter niet aangevoerd dat (ten behoeve van het nemen van een beslissing inzake een verlenging) het horen telefonisch plaatsvond terwijl een uithuisgeplaatste aan heeft gegeven dat hij prijs stelde op face-to-face horen. Het oordeel van de rechtbank zal op dit punt dus nog moeten blijken.

# Ervaringen van uithuisgeplaatsten

## 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de ervaringen van uithuisgeplaatsten met het huisverbod en met de gerechtelijke procedures beschreven. We besteden met nadruk ook aandacht aan de besluitvormingsprocedure die leidt tot oplegging en verlenging van een huisverbod. Dit vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid en rechtsbescherming. In totaal zijn gesprekken gevoerd met 25 uithuisgeplaatsten. Uiteraard bestaat daarmee geen garantie van een representatieve afspiegeling van de totale groep uithuisgeplaatsten. Om meer inzicht te geven in de opgetekende antwoorden van de respondenten, wordt weergegeven hoe vaak een bepaald soort antwoord is gegeven. Dit is gezien de niet-representatieve factor bewust in absolute cijfers vermeld en niet in percentages. De vermelde cijfers zullen niet in alle gevallen optellen tot het totaal van 25 respondenten. Soms deed een enkele respondent meerdere uitspraken over een bepaald onderwerp, soms werd door een respondent juist geen enkele uitspraken op een bepaald thema gedaan.

Tijdens de gesprekken is met de uithuisgeplaatsten gesproken over de situatie waarin een huisverbod is opgelegd, over de voorbereiding van de beslissing tot uithuisplaatsing en de communicatie daarover, over het proces dat in gang is gezet na de uithuisplaatsing, over hun overwegingen om al dan niet in beroep te gaan tegen het huisverbod, over hun ervaringen met de beroepsprocedure en over hun opvattingen over het huisverbod. In veel van de gesprekken deelden de uithuisgeplaatsten hun ervaringen en zienswijzen onverbloemd met de onderzoekers. De inzichten die de gesprekken opleverden worden in de volgende paragrafen geclusterd weergegeven. Ze zijn voorzien van quotes. Die geven op treffende wijze inzicht in de denkbeelden van uithuisgeplaatsten.

In paragraaf 6.2 worden enkele achtergrondkenmerken van de respondenten weergegeven. Tevens worden daar twee casus geschetst. In paragraaf 6.3 wordt weergegeven op welke wijze de uithuisgeplaatsten aankijken tegen de communicatie over het huisverbod. In paragraaf 6.4 wordt uiteengezet welke overwegingen een rol hebben gespeeld bij de beslissing om al of niet in beroep te gaan tegen (de verlenging van) een huisverbod of om al of niet een voorlopige voorziening te vragen. In paragraaf 6.5 wordt besproken op welke wijze



de uithuisgeplaatsten het huisverbod hebben ervaren en worden de opvattingen van de uithuisgeplaatsten over het huisverbod beschreven. Paragraaf 6.6 gaat kort in op de ervaringen van advocaten. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een deelanalyse in paragraaf 6.7.

## 6.2 Achtergronden en casusbeschrijvingen

### 6.2.1 Achtergronden

De respondenten zijn benaderd via verschillende SHG's in het land. Tevens zijn enkele respondenten gevonden via contacten met de advocatuur. De respondenten zijn gespreid over verschillende regio's in Nederland woonachtig. Hierbij gaat het om:

- Amsterdam (2)
- Arnhem (1)
- Friesland (1)
- Groningen (2)
- Noord en Midden Limburg (2)
- Noord-Kennemerland (1)
- Rotterdam-Rijnmond (14)<sup>1</sup>
- Utrecht (2)

Het opleidingsniveau van de respondenten loopt uiteen van personen zonder enige vervolgopleiding tot en met personen die hoger onderwijs hebben gevolgd. De respondenten kenden verschillende nationaliteiten en achtergronden (op basis van het geboorteland). Enkele respondenten van buitenlandse komaf waren genaturaliseerd tot Nederlander of verbleven al tientallen jaren in ons land. De verschillende achtergronden van de respondenten zijn:

- Brits (1)
- Congolees (1)
- Kaapverdiaans (1)
- Keniaans (1)
- Marokkaans (3)
- Nederlands (11)
- Surinaams (4)
- Turks (3)

Van de 25 respondenten hebben er twintig te maken gehad met een oplegging en een verlenging van een huisverbod. Vijf respondenten kregen alleen een

---

<sup>1</sup> Dit aantal is hoger dan de andere regio's vanwege snelle respons en een hoger aantal bereidwillige respondenten in Rotterdam.

huisverbod van tien dagen opgelegd. Voor deze verdeling is bewust gekozen, omdat de focus van het onderzoek ligt op de rechtsbescherming bij verlenging van een huisverbod. In zes van de 25 gevallen is een respondent in beroep gegaan of heeft hij een voorlopige voorziening gevraagd tegen het huisverbod. In twee van deze gevallen is ook de betrokken advocaat geïnterviewd.

In alle gevallen zijn de mensen aan wie een huisverbod is opgelegd meegenomen naar het politiebureau waar zij enige momenten in een cel hebben doorgebracht. In een aantal gevallen (9) is door het Openbaar Ministerie op enige wijze strafrechtelijke actie ondernomen in de vorm van vervolging of een transactievoorstel. In drie van deze gevallen ging de respondent ook in beroep of vroeg hij een voorlopige voorziening tegen het huisverbod.

Het ging bij het strafrecht om uiteenlopende gevallen. Ter illustratie volgen hieronder de verschillende zaken:<sup>2</sup>

- Schorsing hechtenis onder voorwaarden, waaronder een huis- en contactverbod (2)
- TOM<sup>3</sup>-zitting
- Vrijspraak bij verstek van mishandeling
- Poging tot doodslag geseponneerd, geen bewijs
- Voorarrest (2)
- Vervolgd voor dreiging met wapen, taakstraf opgelegd
- Vervolgd voor belediging (nog geen uitspraak)

### 6.2.2 Casusbeschrijving

Hierna volgen twee beschrijvingen van casus van geïnterviewde respondenten. De casus zijn niet uitgekozen vanwege het feit dat ze exemplarisch zijn, maar worden weergegeven om enig inzicht te geven in situaties waarin een huisverbod wordt opgelegd en in de praktijk van de hulpverlening. De beschrijvingen zijn gebaseerd op het interview met de uithuisgeplaatste en het dossier van het SHG.

2 De zaken zijn opgetekend aan de hand van de afgenomen interviews en de dossierstudie. Niet alle bestudeerde dossiers waren even duidelijk over de aanwezigheid van een strafrechtelijk traject.

3 TOM staat voor Taakstrafzitting Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie kan voor een aantal veel voorkomende strafbare feiten een transactievoorstel doen om strafvervolging te laten vervallen. Een dergelijk voorstel kan onder meer een taakstraf of een cursus inhouden. Bij een TOM-zitting komt er geen rechter aan te pas.

## Casus 1

De uithuisgeplaatste meneer en zijn partner zijn sinds drie jaar samen. Hij komt uit Congo en woont negen jaar in Nederland en heeft een verblijfsvergunning. Zijn vrouw komt uit een ander Afrikaans land en heeft nog geen verblijfsvergunning. Tevens is de vrouw sociaal en financieel gezien volkomen afhankelijk van de man en zij zit in een bezwaarprocedure met betrekking tot haar verblijfsvergunning. Ze hebben samen een dochtertje. De uithuisgeplaatste en zijn vriendin hebben volgens hemzelf wel vaker ruzie. Ze zijn al bekend bij de hulpverlening omdat er eerder sprake is geweest van een woordelijke twist. Van fysiek geweld is toen geen melding gemaakt. Op een avond ontstaat er een woordenwisseling omdat meneer niet genoeg aandacht besteedt aan mevrouw. Dit ontardt in duwen en trekken cq. in een handgemeen. Mevrouw valt hierbij en bezeert zich. Zij belt de politie. Meneer wordt meegenomen naar het bureau en een nacht vastgehouden. Mevrouw legt een verklaring af. Meneer wordt ondervraagd. Een RiHG wordt opgemaakt. In de cel wordt meneer een huisverbod opgelegd.

Op de achtste dag van het huisverbod komen de uithuisgeplaatste meneer en zijn vriendin samen naar het SHG om uit te leggen dat er geen probleem meer is en dat de relatie weer in orde is. Dit vormt een overtreding van het contactverbod dat onderdeel uitmaakt van het huisverbod. Hier waren ze zich echter, volgens de meneer zelf, niet van bewust. Het SHG ontvangt meneer en mevrouw en gaat een gesprek met hen aan. Meneer en mevrouw willen laten zien dat alles weer in orde is. De vrouw geeft in het daaropvolgende gesprek aan dat het dochtertje totaal van slag is, omdat vader niet thuis is. Het kind eet en drinkt volgens haar zelfs niet. De vrouw geeft zelf ook aan dat haar vriend thuis moet komen, dit heeft ze gedurende het huisverbod al aangegeven bij de politie. Ze neemt haar eerdere verklaring over de toedracht van de zaak terug. Volgens de hulpverlening is ze fel tegen een verlenging van het huisverbod.

In een zorgadvies van het SHG wordt aangegeven dat verlenging van het huisverbod niet wenselijk is. Aanvaarding van hulpverlening is dan, zo schat men in, aannemelijker. De vrouw ervaart het huisverbod als straf voor haar en haar dochter, niet als hulp. Er wordt een afname van dreiging en gevaar geconstateerd. Op basis van het zorgadvies wordt een beleidsadvies gemaakt. Het beleidsadvies leidt tot een andere conclusie. In het beleidsadvies wordt gemeld dat de uithuisgeplaatste niet goed meewerkt met hulpverlening en geweld minimaliseert. Tevens wordt vermeld dat het contactverbod is verbroken door samen te verschijnen bij het SHG. Gezien het belang van de rust voor de achterblijvers en de hulpverlening wordt besloten het huisverbod te verlengen.

Meneer is van mening dat hij wel wilde meewerken aan de hulpverlening. Hij is in verband met werkzaamheden een keer niet of te laat verschenen op een afspraak met het SHG, maar hij ziet hierin geen kwaadwillendheid. De hulpverlening gaat hier naar zijn oordeel niet flexibel mee om. De verlenging komt hem zeer onrechtvaardig voor. Hij geeft aan zo zijn best gedaan te hebben tijdens de tien dagen. Meneer besluit in beroep te gaan en neemt contact op met een advocaat.

De rechter twijfelt aan het feit of de veiligheid is verbeterd. Hij verwijst hierbij naar het feit dat mevrouw in eerste instantie een ander verhaal heeft verteld over de toedracht, dan verderop in het proces. Omdat niet voldoende aannemelijk is dat de veiligheidssituatie is verbeterd, verliest meneer, ondanks pleidooien van mevrouw in de rechtszaal dat haar man weer terug moet komen, het beroep.

## Casus 2

De uithuisgeplaatste meneer en zijn vriendin hebben volgens het dossier vaker te maken gehad met geweld in de huiselijke sfeer. Zowel de man als de vrouw hebben zich hieraan schuldig gemaakt. Ze zijn sinds 2002 bekend bij de hulpverlening. Meneer heeft één keer eerder een huisverbod gekregen. Mevrouw staat onder reclasseringstoezicht, aangezien ze meneer al twee keer heeft mishandeld en hij daar aangifte van heeft gedaan. Ze hebben twee kinderen en vechten volgens de hulpverlening hun ruzies vaak in hun bijzijn uit. Hun relatie is over, maar ze wonen noodgedwongen nog samen in één huis.

Het eerste huisverbod dat werd opgelegd aan meneer was naar aanleiding van een woordenstrijd. Meneer komt in de cel en krijgt midden in de nacht een huisverbod opgelegd. De uithuisgeplaatste meneer heeft na twee dagen hulp ontvangen. Volgens meneer belde zijn vriendin hem ook op na twee dagen. Hij moest van haar op de kinderen passen, want zij ging werken. Meneer wist dat dit in strijd was met het huisverbod, maar omdat ze de kinderen anders gewoon zou achterlaten in huis, is hij in tien dagen toch drie keer bij hen langs geweest. Toen hij op haar verzoek langskwam treiterde mevrouw hem volgens hem met de opmerking dat hij er niet mocht zijn en dat ze zo de politie kon bellen.

Tijdens de kerstdagen is meneer, op uitnodiging van mevrouw, toch weer op bezoek gekomen. Meneer zei hierover: “Dit mocht wel niet. Maar ja, het was nu eenmaal Kerst. Ik wilde toch graag met mijn familie zijn.” Tijdens dit tweede huisverbod ziet hij, gezien het dossier, af van het gebruik van een raadsman en heeft hij geen maatschappelijk werker gesproken. Door de feestdagen heeft de hulpverlening geen contact kunnen leggen met meneer. Op de laatste van de tien dagen huisverbod krijgt de uithuisgeplaatste

meneer een telefoontje. Er is een zorgadvies waarin wordt geadviseerd het huisverbod te verlengen, wat vindt hij daarvan? Meneer vindt het curieus dat dit kan worden geadviseerd zonder dat er contact met hem is geweest. Hij geeft aan dat als ze het allemaal zo goed weten, het niet echt zinvol meer lijkt om je mening te geven over een advies dat er toch al ligt. Het huisverbod wordt volgens zijn zeggen verlengd, omdat de hulpverlening in verband met de feestdagen meer tijd nodig heeft om te kunnen beslissen of de dreiging echt is afgenomen.

Na afloop van het huisverbod woont meneer nog steeds in een crisisopvanghuis. Hij geeft aan dat zijn dochtertje regelmatig daar bij hem logeert. Zij is liever niet thuis. Zijn vriendin laat de boel de boel en hij kan nu elke keer als een bediende in het weekend, als zij weg is, het huis opruimen en de kinderen verzorgen. Dat kan toch niet de bedoeling zijn volgens meneer. Er loopt een procedure van Jeugdzorg tegen de moeder, hij wacht op de uitkomst.

## 6.3 De besluitvorming

### 6.3.1 Voorbereiding van de beslissing

De 25 respondenten zijn verdeeld over de wijze waarop de inhoud van en de gevolgen van het huisverbod aan hen zijn gecommuniceerd. Een deel (5) is van mening dat goed aan hen is uitgelegd wat het huisverbod inhoudt en wat de gevolgen er van zijn.

*“Door de hulpverlening is erg duidelijk uitgelegd wat een huisverbod is. Petje af daarvoor!”*

Een ander deel (13) stelt dat wel is uitgelegd wat het huisverbod is, maar dat die informatie wat te summier was, of dat men op dat moment niet ontvankelijk was voor die informatie. Dit komt bijvoorbeeld door boosheid, door gevoelens van onrechtvaardigheid, door schaamte, door andere emoties, door medicatie, of doordat de uithuisgeplaatste op dat moment om een andere reden nog geen geestelijke rust had.

*“De rechercheur heeft me uitgelegd wat het huisverbod inhield. Ik zat op dat moment echter onder de morfine, dat was dus geen goed moment. Ik had er totaal geen aandacht voor.”*

*“In de cel was ik erg boos en verdrietig tegelijk. Op dat moment kreeg ik een stapel papier met informatie over mijn huisverbod. Dat was niet een moment voor mij om dat allemaal door te gaan lezen.”*

Daarnaast zijn er nog enkele respondenten (7) die erg ontevreden waren over de informatieverstrekking over het huisverbod. Zij gaven aan dat er helemaal geen informatie werd verstrekt of ze voelden zich onbeschoft behandeld.

Bij het bovenstaande is het van belang om op te merken dat het zo is dat bij alle huisverboden een folder van het ministerie van Justitie dient te worden uitgereikt met informatie over het huisverbod, de gevolgen ervan en manieren om aan verdere informatie te komen.<sup>4</sup> Tevens krijgt men bij de beschikking tot oplegging of verlenging van het huisverbod veelal een bijlage met daarin een korte uitleg. Daarin worden de te benutten rechtsbeschermingsmogelijkheden vermeld.

### 6.3.2 Na de oplegging

Alle respondenten hebben nadat het huisverbod is opgelegd, binnen tien dagen contact gehad met een hulpverleningsinstantie. Het contact is voornamelijk langs telefonische weg verlopen. Het oordeel van de respondenten over de wijze waarop dit contact heeft plaatsgevonden verschilt. Een deel (4) geeft aan dat het contact met de hulpverlening goed is verlopen en dat men naar het oordeel van de respondent geïnteresseerd was in de situatie van de respondent.

*“De hulpverlening is OK. Ze bellen me wekelijks.”*

Een ander deel (21) van de respondenten geeft aan dat er wel contact is geweest, maar dat dit niet voldeed aan de verwachtingen van de respondenten. Men had het idee dat de hulpverlener niet geïnteresseerd was in het oordeel van de respondent over de situatie en vond het contact in sommige gevallen korter dan men had verwacht.

*“De hulpverlening heeft één keer gebeld en gevraagd of ik hulp nodig had. Ik gaf aan dat ik tijdelijke woonruimte nodig had. Daar konden ze me niet mee helpen. Nou, tot ziens dan maar. Er werd verder niet aangehouden op hulpverlening en er werd geen verdere uitleg gegeven over de situatie. Het was een belletje van dertig seconden.”*

---

<sup>4</sup> Ministerie van Justitie, U heeft een huisverbod... Wat nu? - Praktische informatie voor personen aan wie een huisverbod is opgelegd.

### 6.3.3 De verlenging

Een deel (4) van de ondervraagden geeft aan niet te weten waarom het huisverbod indertijd is verlengd. Dit is volgens hen niet goed gecommuniceerd.

*“Na negen dagen kreeg ik een brief van de gemeente waarin stond vermeld dat mijn huisverbod werd verlengd met achttien dagen. Ik weet niet waarom ze dat besloten hebben.”*

Anderen (21) weten wel goed te vertellen wat naar hun opvatting en kennis ten grondslag heeft gelegen aan de verlenging. Genoemd worden: blijvende (geestelijke) dreiging, niet (goed) meewerken met de hulpverlening, en: “door de feestdagen zijn we niet toegekomen aan uw zaak, dus voor de zekerheid verlengen we het huisverbod tot we meer inzicht hebben”.

Eén respondent gaf aan dat zijn huisverbod werd verlengd, omdat de politie nog bezig was met een onderzoek naar de toedracht. Drie anderen gaven aan dat hun verbod werd verlengd vanwege het niet komen opdagen bij de hulpverlening. Deze redenen staan niet vermeld in de betreffende dossiers, maar ze zijn klaarblijkelijk wel zo opgevat door de uithuisgeplaatsten. Twee van hen gaven aan dat verlenging van het huisverbod naar hun oordeel als pressiemiddel werd gebruikt om er voor te zorgen dat de uithuisgeplaatsten zouden komen opdagen bij de hulpverlening.

### 6.3.4 Contacten met een advocaat

Uithuisgeplaatsten komen volgens de procedure in beginsel in contact met een advocaat via de piketdienst voor de strafzaak. Het verschil tussen de strafrechtelijke procedure en de bestuursrechtelijke procedure is voor de uithuisgeplaatsten over het algemeen niet duidelijk. Vanuit deze optiek is het voor hen ook niet altijd duidelijk dat zij voor zowel het strafrechtelijke als het bestuursrechtelijke traject een advocaat kunnen gebruiken. Om deze reden maakt een aantal (6) uithuisgeplaatsten geen gebruik van de diensten van een advocaat om op te komen tegen het huisverbod, maar wel voor hun strafzaak of voor privaatrechtelijke problemen die samenhangen met de huiselijke ontwikkelingen.

*“Ik heb wel contact gehad met een advocaat over de strafvervolgning, maar niet over mijn huisverbod. Ik wist eigenlijk ook niet dat dat kon.”*

Een aantal personen heeft contact met een advocaat, maar ziet vervolgens zelf (14) of op advies van de advocaat (1) af van beroep of het vragen van een voorlopige voorziening.

*“Ik heb contact gehad met een advocaat via de piketdienst. Zij raadde mij aan om niet in beroep te gaan. Dat zou, omdat het even zou duren voor de zaak voor zou komen, voor die tien dagen toch maar weinig uithalen.”*

Als een uithuisgeplaatste op de hoogte is van de mogelijkheid om een advocaat in te schakelen, is het mogelijk dat een uithuisgeplaatste geen idee heeft wat een beroep of een voorlopige voorziening inhoudt en kan betekenen. Zo was er een uithuisgeplaatste die in eerste instantie dacht geen advocaat nodig te hebben. Als reden hiervoor gaf hij aan dat hij niet wist wat dat voor nut zou hebben. Desalniettemin heeft een advocaat contact opgenomen met de uithuisgeplaatste en hem voorgelicht over de mogelijkheden. Toen de uithuisgeplaatste volledig geïnformeerd was door de advocaat heeft hij een voorlopige voorziening aangevraagd en is de beschikking tot oplegging van het huisverbod vernietigd.

In enkele gevallen (3) gaven respondenten duidelijk aan dat zij niet goed waren voorgelicht over de mogelijkheid een advocaat in te schakelen. Eén respondent gaf aan nooit iets te hebben gehoord over de mogelijkheid beroep in te stellen of een advocaat in te schakelen. Sommigen (3) wisten dit niet meer precies. In de meeste gevallen (18) gaven respondenten aan voldoende of goed te zijn voorgelicht over de mogelijkheid om een advocaat in te schakelen ten behoeve van hun huisverbod.

*“De hulpverlening heeft mij goed uitgelegd dat ik een advocaat kon inschakelen voor mijn huisverbod.”*

## 6.4 Instellen van beroep en de beroepsprocedure

Een aantal uithuisgeplaatsten (6) stelt beroep in tegen de oplegging en/of de verlenging van een huisverbod of vraagt een voorlopige voorziening. Verschillende overwegingen spelen een rol bij de keuze om al dan niet beroep aan te tekenen tegen een oplegging en/of een verlenging. De ervaringen van de uithuisgeplaatsten met de beroepsprocedures werden door hen op verschillende wijzen omschreven.

### 6.4.1 Overwegingen om wel of niet beroep in te stellen

De respondenten zijn allen gevraagd om redenen aan te geven om wel of niet in beroep te gaan tegen het huisverbod. Een deel van de geraadpleegde uithuisgeplaatsten (11) ziet een beroepsprocedure in het kader van het huisverbod niet als een procedure tegen een beslissing van de burgemeester, maar als een procedure tegen de achterblijver. Juist in dat kader zien zij het instellen van beroep als een handeling die niet bijdraagt aan rust en stabilisatie van de relatie. Juridisering van het probleem zou de situatie, namelijk een probleem tussen de uithuisgeplaatste en de achterblijver, niet oplossen, maar alleen verergeren.

*“Ik wist dat ik in beroep kon gaan, maar dat heb ik niet gedaan. Het is wel m’n ex, maar we hebben toch twaalf jaar wat gehad, bovendien hebben*



*we kinderen samen. In beroep gaan, dat maakt de situatie alleen maar erger. M'n ex had het al zwaar, dat kon ze er echt niet bij gebruiken."*

*"Ik ging op dat moment niet in beroep. Het was voor mij belangrijker om de rust en vrede te bewaren met mijn vrouw."*

*"Ik ben niet naar de rechter gestapt. Ik was het niet eens met het verbod, maar in beroep gaan heeft geen zin. Naar de rechter gaan lost het probleem dat ik had met mijn partner niet op."*

Een reden (1) die ook is genoemd om niet in beroep te gaan, is dat men op dat moment, bijvoorbeeld door gebrek aan een vaste verblijfplaats, wel andere dingen aan het hoofd had.

*"Ik heb geen beroep aangetekend. Dat komt voornamelijk door de drukte en de omstandigheden. Je bent voornamelijk bezig met werk houden/vinden, slaapplek regelen, kleren, etc.. Dan heb je helemaal geen tijd en geld om ook nog een advocaat te zoeken en een procedure te starten."*

Een andere reden om af te zien van het instellen van beroep tegen een oplegging of verlenging van een huisverbod is de gedachte dat het instellen van beroep, gezien de situatie, weinig kans van slagen zal hebben (2). Ook het feit dat men niet op de hoogte is van de mogelijkheid om in beroep te gaan draagt er, als vanzelfsprekend, aan bij dat men niet in beroep gaat (2). Verder werd genoemd dat men op advies van een advocaat geen beroep heeft ingesteld (1). Ook werd genoemd dat een beroepsprocedure tegen een huisverbod feitelijk weinig zou bijdragen aan de situatie, omdat de uithuisgeplaatste gedurende de looptijd van het huisverbod in detentie zat (2).

*"Het huisverbod kreeg ik opgelegd toen ik in de gevangenis zat. De verlenging ook. Ik ben er daarom niet tegen in beroep gegaan. Wat zou dat voor zin hebben gehad?"*

De griffiekosten, die momenteel niet meer in rekening worden gebracht, hebben ook een rol gespeeld in de overweging van een uithuisgeplaatste om af te zien van de mogelijkheid om beroep in te stellen (3).

Naast gesprekken met mensen die hebben afgezien van het instellen van beroep, hebben zes gesprekken plaatsgevonden met uithuisgeplaatsten die wel beroep hebben aangetekend. Een reden die werd genoemd voor het instellen van beroep, was dat met een voorlopige voorziening wellicht kon worden bewerkstelligd dat het huisverbod kon worden verkort. Omdat de uithuisgeplaatste bij het Leger des Heils overnachtte hechtte hij hier veel waarde aan (1). Een andere reden die is genoemd om beroep in te stellen of om een voorlopige voorziening te vragen is dat men het vooral oneens was met de verlenging van het huisverbod. In de tien dagen kon men zich vinden, maar de extra acht-

tien dagen werden als sterk onrechtvaardig en veel meer ingrijpend ervaren (3).

*“Bij de verlenging heb ik wel een advocaat ingeschakeld en beroep ingesteld. Ik was erg boos en teleurgesteld over de verlenging. Ik had zo m'n best gedaan in die tien dagen en toen werd er toch verlengd.”*

Ook kwam het voor dat het beroep niet meteen op initiatief van de uithuisgeplaatste werd ingesteld. Pas na een contact met een advocaat die de rechtsgevolgen en mogelijkheden om op te komen tegen het huisverbod uiteen had gezet, werd beroep ingesteld tegen de beslissing om het huisverbod op te leggen (3).

*“Ik heb in eerste instantie nee gezegd toen mij een advocaat werd aangeboden. Maar de advocaat zocht later toch contact. Nadat ik met haar heb gepraat, heb ik toch een voorlopige voorziening gevraagd.”*

#### 6.4.2 Ervaringen met beroepsprocedures

Een zestal uithuisgeplaatsten waarmee gesprekken hebben plaatsgevonden heeft dus ervaring met een beroepsprocedure. Drie uithuisgeplaatsten waren (gedeeltelijk) ontevreden over het verloop van de beroepsprocedure. Een deel van hen (2) gaf aan dat zij zich verbaasd hadden over de grote opkomst van de hulpverleners bij de rechtszaak. De hulpverleners deden volgens de uithuisgeplaatsten in samenspraak hun verhaal, terwijl de uithuisgeplaatste er alleen voor stond met de advocaat. Zij hadden het idee dat zij in hun eentje moesten vechten tegen de bierkaai.

*“Het was een absurde ervaring. De zaal zat vol met hulpverleners, wel een stuk of acht. Ook de burgemeester zat er bij. Ik had die hulpverleners nog nooit gezien en ze kwamen allemaal aan het woord. Ze waren allemaal op de hand van mijn vrouw, ik werd afgeschilderd als een crimineel. Mijn advocaat was ook verbaasd over die opkomst.”*

In twee gevallen maakte de rechter hier volgens twee uithuisgeplaatsten ook een opmerking over. De uithuisgeplaatsten die voornoemde negatieve ervaringen schetsten, gaven daarbij aan dat zij blij waren dat de rechter goed naar hun verhaal heeft luisterde en in twee gevallen de scheve verhoudingen in de zaal ook opmerkte. Deze opmerking van de rechter betekende veel voor hen. Zij voelden zich gesterkt in hun opvatting dat ze er toch wel aardig alleen voor stonden. Juist vanwege het begrip van de rechter voor dat standpunt konden zij er uiteindelijk in berusten dat de verlenging van het huisverbod desalniettemin in stand is gelaten.

Ook waren er enkele uithuisgeplaatsten (2) die tevreden waren over de rechtszaak. Er werd voldoende geluisterd naar hun verhaal. Zij hadden weinig tot geen aanmerkingen op het verloop van de beroepsprocedure. Eén respon-

dent had weinig informatie over de procedure. Hij gaf aan dat hij het niet zo goed kon volgen.

## 6.5 Ervaringen en opvattingen van de uithuisgeplaatsten

### 6.5.1 Beleving van het huisverbod

Een groot deel van de respondenten ervaart een huisverbod als een straf (14). Het huisverbod wordt gezien als een schande, een reden waarom iemand zich niet meer durft te vertonen in de buurt, bij familie en bij vrienden.

*“Het huisverbod heeft een enorme impact en kan je leven kapot maken, je krijgt een stempel als een groot beest, zonder dat een rechter daar ooit naar heeft kunnen kijken.”*

De maatregel kan gevolgen hebben voor het voortzetten van het sociale leven en van het werk. Een deel van de respondenten (7) gaf aan dat hun werk er sterk onder heeft geleden of bijna onmogelijk werd. Een praktische onvolkomenheid die daar deels mee samenhangt is de ontvangst van post. Een aantal respondenten (5) gaf aan dat zij met hun administratie, afspraken of werk in de problemen kwamen, omdat de post thuis werd afgeleverd waar ze niet mochten komen.

*“De post met belangrijke informatie over het huisverbod lag bij mij thuis, waar ik niet mocht komen.”*

Uithuisgeplaatsten ervaren het als kwetsend dat ze door de overheid op straat worden gezet. Daarbij speelt mee dat ze soms geen groot sociaal netwerk hebben, of te beschaamd zijn daarop een beroep te doen. Ze ervoeren het als een sterke bemoeienis van de overheid, een grove inbreuk op de privacy (5).

*“Je bent ineens onder controle van de staat, omdat je moet komen opdraven bij hulpverleningsinstanties. Je hebt bovendien geen plek om heen te gaan die van jezelf is. Je hele privacy is daardoor weg.”*

Daarbij wordt aangegeven dat het huisverbod door achterblijvers kan worden gebruikt om de uithuisgeplaatste in diskrediet te brengen (1). Een huisverbod kan worden aangehaald bij scheidingszaken. Bovendien kan de dreiging met een huisverbod strategisch worden gebruikt door de achterblijver (1).

*“Bij iedere ruzie dreigt mijn vrouw nu met een huisverbod.”*

Enkele respondenten (2) gaven aan dat het huisverbod juist een averechtse werking heeft op de situatie. Vanwege het sterke onrechtvaardigheidsgevoel

dat zij ervoeren nam hun boosheid alleen maar toe. Naar hun idee lost dat de problemen die spelen in het gezin niet op.

Meerdere respondenten (7) gaven aan dat de thuisblijvers erg graag wilden dat de uithuisgeplaatste thuis kwam. Ze wilden wel hulp ontvangen, maar hadden niet de bedoeling gehad om met hun telefoontje naar de politie de uithuisgeplaatste dusdanig in de problemen te brengen.

*“Mijn vrouw en dochter stonden te huilen bij de rechter, zo graag wilden ze dat ik weer thuiskwam. Zo hadden ze het helemaal niet bedoeld.”*

### 6.5.2 Eerste tien dagen

De meningen over het instrument huisverbod lopen uiteen van positief tot negatief. Een aantal respondenten (7) geeft aan dat het feit dat één van de betrokken personen zich tien dagen niet in de buurt van de ander begeeft, bijdraagt aan rust op het relationele vlak. Een opmerking die enkele respondenten (9) plaatsten in de context van de eerste tien dagen, betrof de huisvesting. Wegens verschillende omstandigheden zoals schaamte of een beperkt sociaal netwerk beschikten zij niet over een verblijfplaats. Hierdoor ontbrak bijvoorbeeld een rustpunt om de zaken eens rustig op een rijtje te zetten. Enkele respondenten (5) werden, soms tot hun schaamte, verwezen naar het Leger des Heils.

Een ander deel van de respondenten (4) vindt een huisverbod van tien dagen een slecht middel. Het draagt er in hun ogen niet aan bij dat de uithuisgeplaatste en de achterblijver samen tot een oplossing komen. Ook praktische argumenten als het niet kunnen doen van betalingen en andere praktische zaken worden als argument genoemd. Het feit dat een instelling, zonder dat uithuisgeplaatste en achterblijver het er mee eens zijn een huisverbod kan opleggen is volgens een respondent bizar.

*“Je kunt je afvragen wie er nu de baas is over een relatie: de overheid of mijn vrouw en ik zelf? De overheid kent ons niet eens...”*

### 6.5.3 Verlenging

Naar het oordeel van de respondenten wordt een huisverbod verlengd zonder dat dit met voldoende zorg is omkleed. Een aantal respondenten (8) geeft daarbij aan dat het hen steekt dat zij naar hun mening niet, of niet zorgvuldig, zijn gehoord voordat is besloten om een huisverbod al dan niet te verlengen. Dit is door een aantal uithuisgeplaatsten als erg onrechtvaardig ervaren.

*“Ik werd een dag voordat mijn huisverbod zou aflopen gebeld met de boodschap ‘ik heb een zorgadvies ontvangen waarin wordt aanbevolen om uw huisverbod te verlengen, wat vindt u hiervan?’ Ik stond op dat moment net in de supermarkt. Dit was niet het moment om hierover te praten. Bovendien hadden ze toch al een advies om te verlengen opge-*

*steld zonder met mij gesproken te hebben, wat kan ik er op zo'n moment dan nog aan doen? Ik heb geen eerlijke kans gekregen om mijn zegje te doen."*

#### 6.5.4 Dossieropbouw

Een aantal respondenten (2) is tevreden over de dossieropbouw. Volgens een groter aantal respondenten (9) is de dossieropbouw echter eenzijdig.<sup>5</sup> Er is nadat het huisverbod is opgelegd naar het oordeel van deze uithuisgeplaatsten weinig contact met hen geweest over wat er nu precies gebeurd is. Dit zagen zij terug in de opbouw van de dossiers van de hulpverlening. Die zijn naar het oordeel van de respondenten vooral gebaseerd op verhalen van de achterblijvers.

*"Veel hulpverleners kenden maar één kant van het verhaal en toch deden ze allemaal hun zegje voor verlenging. Dat vond ik raar."*

*"Ik vind het vreemd dat de GGD zowel hulpverlener is, als oordeler over de situatie. Ze hebben op die manier twee petten op."*

In het licht van bovenstaande informatie zijn ook de opmerkingen te plaatsen van enkele respondenten (5) die aangaven dat het niet altijd de man is die problemen veroorzaakt. Ook vrouwen kunnen slaan of structureel psychisch geweld gebruiken.

*"Ze haalt me al tijden het bloed onder de nagels vandaan."*

Deze respondenten geven aan dat zij de indruk hebben dat wel erg snel partij wordt gekozen voor een vrouw, terwijl dit niet altijd terecht is. Ook het gezegde waar twee vechten, hebben twee schuld werd meermaals gebruikt.

#### 6.5.5 Aanbevelingen van uithuisgeplaatsten

De uithuisgeplaatsten is gevraagd aan te geven wat op basis van hun ervaring de belangrijkste aanbeveling zou zijn die ze in verband met het huisverbod zouden kunnen doen. Deze aanbevelingen spitsten zich toe op drie onderwerpen; de opvang van uithuisgeplaatsten, het toepassen van hoor en wederhoor, en de informatievoorziening.

Ten aanzien van de opvang van uithuisgeplaatsten wordt gemeld dat het zorgwekkend is dat een aantal uithuisgeplaatsten genoodzaakt is zich bij het Leger des Heils te melden. Betere (dag)opvang van uithuisgeplaatsten wordt daarom belangrijk gevonden.

De in de ogen van uithuisgeplaatsten onevenredige dossieropbouw, waarin vooral de interpretatie van de feiten van de achterblijver leidend zou zijn, wordt als een groot probleem gezien. Door uithuisgeplaatsten wordt dan ook

<sup>5</sup> Tijdens de expertmeeting is aangegeven dat dit beeld wordt herkend door hulpverleners.

geadviseerd om, vooral voorafgaand aan een verlengingsbeslissing, meer aandacht en zorg te besteden aan het horen van de uithuisgeplaatste en de door hem gebezigde verklaringen een evengrote plaats in het dossier te geven als de verklaringen van de achterblijver.

*“Zorg ervoor dat hulpverleners door zorgvuldige hoor en wederhoor een goed inzicht hebben in de situatie.”*

De informatievoorziening over het huisverbod is volgens de respondenten ontzettend belangrijk. Mensen weten in eerste instantie vaak niet wat hen overkomt. Om die reden is het van het grootste belang dat de uithuisgeplaatsten goed op de hoogte zijn van wat er gebeurt en hoe zij het best kunnen handelen.

*“Schakel altijd een advocaat in. Als je een huisverbod krijgt opgelegd, dan weet je niet wat je overkomt. Je maakt keuzen die achteraf in het proces enorme gevolgen blijken te hebben.”*

*“Het moment waarop uithuisgeplaatsten geïnformeerd worden over de implicaties van het huisverbod en zijn gevolgen is van groot belang. Het is beter hiermee te wachten tot een uithuisgeplaatste tot rust is gekomen.”*

## 6.6 Oordeel van advocaten

De advocaten die in het kader van dit onderzoek zijn bevraagd geven aan dat zij veelal in aanraking komen met cliënten aan wie een huisverbod is opgelegd door middel van het strafpiket. Dat wil zeggen dat de advocaten worden ingeroepen voor een strafzaak en na contact met de cliënt ook diensten leveren ten aanzien van het huisverbod. Naar het oordeel van de advocaten zijn de uithuisgeplaatsten vaak niet goed op de hoogte van het feit dat voor de strafzaak en het huisverbod twee verschillende procedures lopen en dat verschillende rechtsmiddelen kunnen worden ingezet. De uithuisgeplaatsten hebben volgens de advocaten op juridisch gebied over het algemeen geen goede notie van wat hen overkomt.

Een piketadvocaat wordt slechts ingeschakeld indien een uithuisgeplaatste aangeeft hier behoefte aan te hebben. Of een uithuisgeplaatste hier behoefte aan heeft, dat is een vraag die de uithuisgeplaatste bij gebrek aan een informatiepositie over de twee gescheiden juridische procedures naar het inzicht van een aantal geïnterviewde advocaten vaak zelf niet goed kan beoordelen. Dit is naar het oordeel van deze advocaten nadelig voor de rechtsbescherming van de uithuisgeplaatste. Zorgvuldige informatievoorziening, bijvoorbeeld over de voordelen van het inschakelen van een advocaat, wordt in dit verband van belang geacht.

Wanneer een uithuisgeplaatste gebruik maakt van de diensten van een advocaat, kan de advocaat bij het aanvragen van een voorlopige voorziening of

het instellen van beroep, voorafgaand aan de zitting inzicht krijgen in de voor de zitting relevante stukken. Dit betreft stukken waarin de zaak van de uithuisgeplaatste door de hulpverlening wordt beschreven. Een gehoorde klacht is dat deze stukken relatief laat ter beschikking komen van de advocaat en de uithuisgeplaatste.<sup>6</sup> Om een uithuisgeplaatste goed van dienst te kunnen zijn zouden de advocaat en de uithuisgeplaatste bij het verschijnen van dossierstukken, net als de hulpverlening en de burgemeester direct inzicht willen hebben in deze stukken. Op deze manier zou een betere afweging kunnen worden gemaakt om al dan niet beroep aan te tekenen of een voorlopige voorziening aan te vragen en zou een beter verweer gevoerd kunnen worden. De belangen ten aanzien van de rechtsbescherming van uithuisgeplaatsten zouden naar het oordeel van een aantal geïnterviewde advocaten op deze wijze beter kunnen worden gediend.

## 6.7 Deelanalyse

### 6.7.1 Overzicht ervaringen en opinies

Een groot deel van de respondenten geeft aan dat de informatievoorziening over het huisverbod en wat mensen daarbij te wachten staat, te wensen over liet. Belangrijke informatie is soms niet blijven hangen of is niet (duidelijk) verstrekt. Dit kan grote gevolgen hebben voor het verloop van het proces. Omdat de uithuisgeplaatste niet altijd een goed inzicht heeft in zijn eigen situatie kan het zijn dat hij onbewust in strijd met zijn eigen belangen handelt. Het lijkt er op dat de informatievoorziening (het door een uithuisgeplaatste ervaren gebrek hieraan) invloed heeft op de mate waarin de uithuisgeplaatste gebruik maakt van de rechtsbeschermingsmogelijkheden die voor hem open staan.

Het contact dat uithuisgeplaatsten met de hulpverlening hebben gehad voldeed volgens een groot deel van de uithuisgeplaatsten niet aan hun verwachtingen. Het grootste deel van de respondenten waarvan een huisverbod verlengd is weet goed te vertellen welke overweging aan de verlenging ten grondslag heeft gelegen. Een groot deel van de uithuisgeplaatsten geeft aan voldoende of goed te zijn voorgelicht over de mogelijkheid dat een advocaat kon worden

---

<sup>6</sup> Dit is relevant in het kader van de toegang tot en eerlijk proces zoals gewaarborgd door het eerste lid van artikel 6 EVRM en artikel 13 EVRM.

ingeschakeld voor het huisverbod.<sup>7</sup> Het verschil tussen een strafrechtelijke en een bestuursrechtelijke procedure is voor uithuisgeplaatsten over het algemeen echter niet duidelijk. Om deze reden maakt een aantal uithuisgeplaatsten geen gebruik van een advocaat met betrekking tot het huisverbod. Een deel van de respondenten maakt wel contact met een advocaat, maar ziet af van het gebruik van zijn diensten.

Slechts een beperkt deel van de respondenten heeft beroep ingesteld tegen het huisverbod. Redenen die zijn genoemd om in beroep te gaan zijn dat op deze wijze het huisverbod kon worden verkort, omdat men het oneens was met de verlenging, of omdat de advocaat dit adviseerde. Dit laatste punt onderstreept het belang van goede informatievoorziening. Sommige mensen zijn eerst niet van plan in beroep te gaan, maar doen dit op basis van informatie van hun advocaat alsnog wel.

Uithuisgeplaatsten geven aan dat zij afzagen van het instellen van beroep of het vragen om een voorlopige voorziening omdat zij een huisverbod niet zagen als een procedure tegen de gemeente, maar als een procedure tegen de achterblijver. Een interpersoonlijk conflict wordt volgens een aantal uithuisgeplaatsten niet opgelost door juridisering van het conflict. Dit zal naar hun inzicht niet bijdragen aan oplossing van het conflict, maar het conflict alleen maar versterken. Omdat men een langdurige relatie heeft of had met het slachtoffer en men deze vaak wil behouden, ziet men af van het gebruik van juridische verweermiddelen. Deze verklaring lijkt samen te hangen met de relational distance theorie. Deze stelt dat hoe hechter en langduriger de relatie is met een partij waarmee men een conflict heeft, hoe kleiner de neiging zal zijn om dit conflict met juridische middelen op te lossen.<sup>8</sup> Daarnaast wordt aangegeven dat men door gebrek aan een vaste verblijfplaats andere dingen aan het hoofd had dan het instellen van beroep. Deze uitspraak lijkt te worden onderbouwd door

---

7 Op eerste gezicht kan het beeld ontstaan dat er sprake is van tegenstrijdigheid van informatie. In de meeste gevallen (18) gaven respondenten aan voldoende of goed te zijn voorgelicht over de mogelijkheid om een advocaat in te schakelen ten behoeve van hun huisverbod. Respondenten (20) geven daarnaast aan dat zij niet (geheel) tevreden zijn over de informatievoorziening. Deze informatie is niet tegenstrijdig. Respondenten kunnen goed zijn ingelicht over de mogelijkheid om een advocaat in te schakelen. De reden om een advocaat in te schakelen kan voor hen echter niet duidelijk zijn. Bijvoorbeeld omdat zij weinig of geen zicht hebben op de procedure die volgt of omdat zij weinig of geen zicht hebben op de consequenties die bepaald handelen voor hen kan hebben binnen het huisverbod. Gebrek aan inzicht in het proces is iets anders dan gebrek aan inzicht in de mogelijkheid in één onderdeel van het proces, namelijk de mogelijkheid om een advocaat in te schakelen. Het kan derhalve dus zo zijn dat men goed op de hoogte is van de mogelijkheid om een advocaat in te schakelen, maar van oordeel is dat de algemene informatievoorziening op enkele punten gebrekkig is.

8 Black, Donald, *The Behavior of Law*, New York: Academic Press, 1976.



de behoeftepiramide van Maslow.<sup>9</sup> De notie dat in beroep gaan geen kans van slagen heeft, heeft ook bijgedragen aan het afzien van beroep. Griffiekosten, die momenteel niet meer worden geheven hebben hier ook aan bijgedragen.

De uithuisgeplaatsten die in beroep zijn gegaan merken op dat het hen opvalt dat zij daar in de rechtszaal voor hun gevoel in hun eentje vechten tegen een batterij ambtenaren en hulpverleners. Zij geven aan er belang aan te hechten dat voor de rechter hun verhaal van hun kant eindelijk eens goed uit de doeken kon worden gedaan.

Een huisverbod wordt door het merendeel van de respondenten ervaren als een straf, een punitieve sanctie. Een deel ervoer de bemoeienis van de overheid als een grote inbreuk op hun privacy. Daarbij is opgemerkt dat een huisverbod strategisch kan worden gebruikt door de achterblijver.

Uithuisgeplaatsten kunnen voor een deel begrip op brengen voor het nut en doel van het huisverbod. Het feit dat niet altijd onderdak wordt geregeld wordt evenwel aangeduid als een probleempunt. De verlenging wordt minder begripvol ontvangen. Hierbij speelt een rol dat men alvorens hiertoe wordt overgegaan de uithuisgeplaatsten naar hun oordeel niet voldoende gehoord worden. Het idee dat te weinig recht wordt gedaan aan de lezing van de situatie die heeft geleid tot een huisverbod komt ook terug in het oordeel van uithuisgeplaatsten over de dossiervorming. Die is naar het oordeel van de uithuisgeplaatsten eenzijdig.

Uithuisgeplaatsten doen een drietal aanbevelingen. Ze bevelen aan te zorgen voor (dag)opvang voor uithuisgeplaatsten en te zorgen voor zorgvuldige een gebalanceerde dossiervorming. Daarbij adviseren zij aandacht te besteden aan de informatievoorziening aan uithuisgeplaatsten over hetgeen hen te wachten staat. Advocaten onderschrijven dit thema. Zij geven aan dat uithuisgeplaatsten op juridisch gebied over het algemeen geen notie hebben van wat hen overkomt. Hierdoor kunnen uithuisgeplaatsten niet goed overzien wat de voor- en nadelen zijn van het al dan niet gebruik maken van de advocatuur. Daarbij wordt door advocaten aangegeven dat de rechtspositie van uithuisgeplaatsten zou kunnen verbeteren door hen sneller de beschikking te geven over hen betreffende stukken inzake de uithuisplaatsing.

---

9 De piramide van Maslow is een door Abraham Maslow in 1943 gepubliceerde hiërarchische ordening van behoeften. Maslow's behoeftehiërarchie ziet er als volgt uit: 1. Organische of lichamelijke behoeften. 2. Behoeftte aan lichamelijke veiligheid en zekerheid. 3. Behoeftte aan saamhorigheid, behoefte aan vriendschap, liefde en positief-sociale relaties. 4. Behoeftte aan waardering, erkenning en zelfrespect, die de competentie en het aanzien in groepsverband verhogen; het belang hechten aan de status in sociaal verband. 5. Behoeftte aan zelfverwerkelijking of zelfactualisatie, dit is de behoefte om zijn persoonlijkheid en zijn mentale groeimogelijkheden te ontwikkelen en te valoriseren. Deze theorie lijkt te onderbouwen dat, wanneer men geen verblijfplaats heeft, er een gebrek is aan lichamelijke veiligheid en zekerheid en dat men om die reden niet toe komt aan een, hoger in de hiërarchie staande, behoefte aan erkenning die door middel van een beroepsprocedure zou kunnen worden bereikt (A.H. Maslow, *A Theory of Human Motivation*, *Psychological Review* 50(4) (1943):370-96).

### 6.7.2 Ervaringen en opinies gekoppeld aan de rechtsbescherming

Wanneer de ervaringen en opinies van uithuisgeplaatsten en advocaten worden gekoppeld aan waarborgen ten aanzien van de rechtsbescherming kan het volgende worden gemeld.

Uithuisgeplaatsten geven aan dat zij een huisverbod ervaren als een straf. Zij zijn dus van mening dat de uithuisplaatsing niet slechts kan worden gezien als een reparatoire maatregel, maar vinden dat die ook kenmerken van een punitieve sanctie draagt. In dit verband kan worden gewezen op artikel 6 EVRM. Mocht een huisverbod door het Europees Hof gezien de ernst van de sanctie worden aangemerkt als een punitieve sanctie en criminal charge, dan zijn de eisen uit artikel 6 EVRM relevant.

Een door advocaten geuite klacht is dat stukken inzake het huisverbod relatief laat ter beschikking komen van de advocaten. In dit verband kan worden gewezen op de toegang tot een eerlijk proces zoals beschermd door artikel 6 EVRM eerste lid en artikel 13 EVRM. Uithuisgeplaatsten en advocaten geven aan dat de informatievoorziening aan uithuisgeplaatsten over hetgeen hen te wachten staat te wensen over laat. Daarbij geven uithuisgeplaatsten aan dat zij de dossieropbouw eenzijdig en soms ook onzorgvuldig vinden. Het naar het oordeel van de uithuisgeplaatsten gebrekkige horen kan in dit verband ook worden genoemd. Daarbij kan tevens worden opgemerkt dat zij het problematisch vinden dat niet altijd voor geschikte (dag)opvang wordt gezorgd. Deze punten zijn allen te plaatsten onder de noemer van zorgvuldigheid. In dit kader kan artikel 8 EVRM worden aangehaald. Om een inbreuk te rechtvaardigen op het privéleven, familie- en gezinsleven, de woning en correspondentie moet worden voldaan aan een aantal eisen. Het subsidiariteitscriterium bepaalt dat bij een inbreuk op deze rechten zorgvuldigheid in acht moet worden genomen. Een burgemeester moet bij oplegging oplettendheid en voorzichtigheid betrachten. De door de uithuisgeplaatsten naar voren gebrachte bezwaren inzake de zorgvuldigheid betreffen het subsidiariteitscriterium.



# Verhoudingen met andere rechtsbeschermingsstelsels

## 7.1 Inleiding

Om meer zicht te krijgen op de vraag of de rechtsbescherming volgens de Wth voldoende is voor uithuisgeplaatsten en zo nee, hoe deze kan worden verbeterd, wordt een beschrijving gegeven van de rechtsbescherming die in enkele andere Europese landen open staat tegen vergelijkbare maatregelen (paragraaf 7.3). Het hoofdstuk begint met een vergelijking van de Wth met de rechtsbescherming volgens de Bopz en het contact- en straatverbod (paragraaf 7.2). In de laatste paragraaf (7.4) volgt een deelanalyse van het beschrevene in dit hoofdstuk.

## 7.2 Alternatieve rechtsbeschermingsmogelijkheden

### 7.2.1 De Wet Bopz

De Wet Bopz regelt de gedwongen opneming van psychiatrische patiënten, alsmede hun bejegening als zij eenmaal gedwongen in een psychiatrisch ziekenhuis verblijven. In hoofdstuk 3 van de Wet Bopz is de inbewaringstelling op last van de burgemeester en machtiging tot voortzetting van de inbewaringstelling geregeld. Een machtiging is vereist, als de betrokkene blijk geeft van verzet tegen opneming of verblijf (artikel 3 Wet Bopz).

Op basis van artikel 20 Wet Bopz kan de burgemeester een last tot inbewaringstelling geven. Dit besluit is een publiekrechtelijke rechtshandeling. De tenuitvoerlegging van de last tot inbewaringstelling draagt de burgemeester op aan de politie. Voordat de burgemeester een dergelijke last oplegt, moet een arts een schriftelijke verklaring hebben verstrekt waaruit blijkt dat de betrokkene voldoet aan de eisen op basis waarvan de burgemeester de last kan geven (artikel 20, lid 2, Wet Bopz). Artikel 22 Wet Bopz bepaalt dat degene aan wie de last wordt gegeven, binnen 24 uur wordt bijgestaan door een raadsman.

De burgemeester stuurt de officier van justitie uiterlijk de dag nadat de beschikking is gegeven, een afschrift daarvan. Als de officier van justitie van oordeel is dat het gevaar als bedoeld in artikel 20, lid 2, Wet Bopz zich voordoet, dient hij de dag daarna bij de (civiele) rechter een verzoek in tot het verlenen van een machtiging tot voortzetting van de inbewaringstelling van de betrokkene. De rechter beslist binnen drie dagen te rekenen vanaf de dag na die van het indienen van het verzoekschrift door de officier van justitie. De machtiging tot voortzetting van de inbewaringstelling heeft een geldigheidsduur van drie weken.

De Wet Bopz betreft bestuursrecht. Dit geldt echter vooral het besluitvormingsrecht en niet zozeer het procesrecht. Het toepasselijke procesrecht wordt gevormd door de in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering geregelde verzoekschriftenprocedure<sup>1</sup> die op initiatief van de officier van justitie wordt opgestart.

De rol van de burgemeester op basis van de Wet Bopz heeft ter discussie gestaan. De belangrijkste argumenten om de taak van de burgemeester te handhaven waren:

- de officier van justitie bezit evenmin als de burgemeester een medische deskundigheid
- de maatregel is een maatregel van openbare orde en ligt als zodanig op het terrein van de burgemeester
- in middelgrote en kleine gemeenten beschikt de burgemeester – in tegenstelling tot de officier van justitie – veelal over achtergrondinformatie over de betrokkene
- de burgemeester is geografisch gemakkelijker te bereiken en daardoor beter in staat tot persoonlijke bemoeienis. Daarnaast moet de officier van justitie direct na de last tot inbewaringstelling is gegeven, beslissen over het al dan niet indienen van een vordering tot voortzetting van de inbewaringstelling. Daarmee is als het ware een extra toets ingebouwd.<sup>2</sup>

### 7.2.2 Contactverbod en straatverbod

In volgende figuur zijn de drie instrumenten (contactverbod, straatverbod, huisverbod) op een rij gezet.<sup>3</sup>

1 H.E. Bröring, 'Een verknipt stelsel Over de Wet Bopz, de civiele verzoekschriftenprocedure en bestuursrechtelijk (Awb-) besluitvormingsrecht', in: *Jurisprudentie Bestuursrecht Plus*, 2007, afl. 1, p. 17.

2 Brief Minister VWS aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam, 4 november 1998.

3 B. Beke, J. Rullens, *Wet tijdelijk huisverbod – een handreiking voor de burgemeester*, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2008, p. 11.

**Tabel 7.1:** De drie instrumenten om een omgangsverbod te bereiken

Straatverbod of contactverbod		Huisverbod
Strafrecht	Burgerlijk recht	Bestuursrecht
Initiatief bij OvJ-rechter commissaris of rechter	Initiatief bij slachtoffer en advocaat	Initiatief bij politie/ burgemeester
D.m.v. strafzaak	D.m.v. kort geding	D.m.v. bestuursrechtelijke maatregel
Verbod (sepot, voorwaardelijke schorsing of voorwaardelijke invrijheidsstelling)	Verbod is uitspraak	Verbod is een bestuurlijke maatregel (beschikking)
Bij overtreding: aanhouden en voorgeleiden	Bij overtreding: doorgaans een dwangsom	Bij overtreding: Aanhouden (wordt strafzaak)

Het huisverbod wordt beschouwd als een noodzakelijke aanvulling op de mogelijkheden om een contactverbod of een straatverbod op te leggen. Een straatverbod houdt in dat een pleger van huiselijk geweld een verbod krijgt zich in een bepaald gebied op te houden. Naast of in plaats van een straatverbod kan een slachtoffer een contactverbod eisen. Het is voor de pleger van huiselijk geweld dan verboden om het slachtoffer aan te spreken, te bellen of via andere middelen contact te leggen. Een straatverbod en een contactverbod kunnen momenteel via het strafrecht en via het burgerlijke recht worden afgedwongen. Enerzijds kan de officier van justitie de rechter verzoeken aan de pleger van huiselijk geweld een bijzondere voorwaarde op te leggen in de vorm van een straat- of contactverbod. Anderzijds kan het slachtoffer via een kort geding een straat- of contactverbod eisen.

### 7.2.3 Vergelijking met de Wth

Op basis van zowel de Bopz als de Wth is de burgemeester bevoegd een besluit te nemen dat ingrijpt op rechten van de betrokkene. De Wth wijkt echter op verschillende punten af van de Wet Bopz. In het kader van de Wet Bopz wordt binnen enkele dagen nadat de burgemeester de beschikking heeft afgegeven, door de rechter beslist of de inbewaringstelling moet worden voortgezet. Als de officier van justitie van oordeel is dat de burgemeester ten onrechte heeft besloten tot het geven van een last tot inbewaringstelling wordt deze last in het geheel niet voortgezet. Los van enige actie van de betrokkene, vindt er een controle plaats op de rechtmatigheid van de gegeven last. In het kader van de Wth vindt een dergelijke controle uitsluitend plaats als de uithuisgeplaatste beroep aantekent en een verzoek om voorlopige voorziening indient. In de sfeer

van het bestuursrecht is het ook gebruikelijk dat de rechter pas aan zet is als de betrokkene daartoe initiatief neemt.<sup>4</sup>

Verder kan als verschil nog worden aangemerkt dat de last tot inbewaringstelling, anders dan het huisverbod, niet kan worden verlengd door de burgemeester. Ook is niet de bestuursrechter maar de civiele rechter bevoegd met betrekking tot Bopz-zaken. Huisverbodzaken worden wel behandeld door de familiekamer van de civiele sector, maar dat vloeit uitsluitend voort uit een interne afspraak binnen de rechtbank.

De ondervraagde burgemeesters geven aan dat de situatie van een huisverbod in hun ogen niet goed te vergelijken is met die van een onvrijwillige opname op grond van de Bopz. De Bopz maatregel is in hun ogen ingrijpender dan de oplegging van een huisverbod. Dat hier meer eisen aan worden gesteld, in de vorm van een rechterlijke toets, is vanuit deze optiek te begrijpen. Ook de ondervraagde wetenschappers geven aan dat de verplichte opname in een psychiatrische kliniek in hun ogen een verdergaande maatregel is dan het opleggen van een huisverbod. Daarbij wordt genoemd dat de geestelijke vermogens van iemand die verplicht wordt opgenomen, een eigenstandig beroep bij de rechter meer in de weg zullen staan dan die van een uithuisgeplaatste. Bovenal vloeit uit het bepaalde in artikel 15 Gw en artikel 5 EVRM voort dat vrijheidsbeneming niet kan zonder wettelijke bepaling en een rechterlijk bevel.

Het huisverbod is een bestuursrechtelijk instrument en onderscheidt zich in die zin van het strafrechtelijke of civielrechtelijke contactverbod en straatverbod. Voorafgaand aan de oplegging van een straatverbod of contactverbod vindt altijd een rechterlijke toets plaats. Dit betekent dat er net als bij de Wet Bopz los van enige actie van de betrokken persoon een toets van het verbod door de rechter plaatsvindt.

## 7.3 Systematiek in enkele andere Europese landen

### 7.3.1 Inleiding

Het opleggen van een huisverbod of een daarmee vergelijkbare maatregel is in andere Europese landen voorbehouden aan de rechter of de politie en niet zoals in Nederland aan het bestuur. Indien de rechter een huisverbod kan opleggen is dat in de meeste landen de burgerlijke rechter en soms de strafrechter.<sup>5</sup> In de onderstaande paragrafen wordt nader ingegaan op de systematiek in Oostenrijk

4 W.J.A.M. Dijkers, Doen en laten in de Bopz machtigingsprocedure. Een onderzoek naar juridische posities, Den Haag, 2003, p. 53.

5 Kamerstukken I 2007/08, 30 657, C, p. 6.

en Duitsland.<sup>6</sup> Vooruitlopend op het onderstaande kan reeds gezegd worden dat de systematiek in Nederland dusdanig afwijkt van de systematiek in andere Europese landen, dat dit een beperkte vergelijkbaarheid oplevert.

### 7.3.2 Oostenrijk

In 1997 is in Oostenrijk de Bundesgesetz zum Schutz vor Gewalt in der Familie, kortweg de Gewaltschutzgesetz, in werking getreden. Deze wet steunt op twee pijlers: aan de ene kant de bevoegdheid van de politie een bevel tot uithuisplaatsing te geven met daaraan gekoppeld een terugkeerverbod voor een korte periode (crisisinterventie) en aan de andere kant een civielrechtelijke voorziening voor slachtoffers van geweld binnenshuis die voor langere tijd niet meer met de pleger daarvan willen samenwonen. Via een kort geding-procedure kan een maatregel tot uithuisplaatsing met daaraan gekoppeld een contactverbod worden gevorderd (civielrechtelijke maatregelen).<sup>7</sup>

Het politieke verbod om de woning te betreden eindigt van rechtswege veertien dagen nadat het door de politie is opgelegd. Gedurende deze periode kan de partner van de dader zelf verzoeken om verlenging.<sup>8</sup> Als het slachtoffer binnen tien dagen een verzoek om een voorlopige voorziening indient, dan eindigt het verbod op het moment dat de beslissing van de rechter op het verzoek aan de wederpartij is betekend, doch uiterlijk twintig dagen na het uitvaardigen van het verbod. Het verbod om de woning te betreden kan door de politie meerdere malen worden opgelegd, telkens wanneer na afloop van het verbod nieuw geweld wordt gepleegd.<sup>9</sup> Het verbod om de woning te betreden kan niet verlengd worden.

Het verbod om een woning te betreden dat door een politiefunctionaris is opgelegd, wordt binnen 48 uur door de politieleiding getoetst op rechtmatigheid. Als de politieleiding tot de conclusie komt dat aan de voorwaarden voor het uitvaardigen van een verbod niet is voldaan, volgt een besluit tot opheffing van het verbod. Ook heeft de betrokkene de mogelijkheid de rechtmatigheid van het verbod te laten toetsen door de administratieve rechter.<sup>10</sup>

6 Het Verwey-Jonker instituut, dat in opdracht van het ministerie van Justitie onderzoek heeft gedaan naar de juridische mogelijkheden van uithuisplaatsing van plegers van huiselijk geweld, heeft voor een nadere bestudering van wetgeving van Oostenrijk en Duitsland gekozen, omdat de rechtssystemen van deze landen gedetailleerd konden worden bestudeerd. De wetgeving in deze landen is – anders dan bijvoorbeeld in het Angelsaksische – vergelijkbaar met het Nederlandse systeem. Verder was in Oostenrijk ruime ervaring opgedaan met de mogelijkheid om ten tijde van een crisisinterventie een huisverbod op te leggen. Tot slot is in het Duitse en Oostenrijkse model bovendien aangeknoopt bij de gedachte dat ook los van een strafrechtelijke procedure in een crisissituatie kan worden ingegrepen. Kamerstukken II 2006/07, 30 657, nr. 6, p. 10-11.

7 K.D. Lünemann, P.J.P. Tak en D.J.G. Piechocki, Interventie door uithuisplaatsing De juridische mogelijkheden van uithuisplaatsing van plegers van huiselijk geweld in Oostenrijk en Duitsland, Utrecht 2002, p.20.

8 Kamerstukken II 2005/06, 30 657, nr. 3, p. 5.

9 K.D. Lünemann, P.J.P. Tak en D.J.G. Piechocki, Interventie door uithuisplaatsing De juridische mogelijkheden van uithuisplaatsing van plegers van huiselijk geweld in Oostenrijk en Duitsland, Utrecht 2002, p. 28.

10 K.D. Lünemann, P.J.P. Tak en D.J.G. Piechocki, Interventie door uithuisplaatsing De juridische mogelijkheden van uithuisplaatsing van plegers van huiselijk geweld in Oostenrijk en Duitsland, Utrecht 2002, p. 29.



Het Oostenrijkse model is inmiddels geïmplementeerd in Luxemburg, Zwitserland, Tsjechië en Slovenië. Ook in Denemarken, Finland en Zweden kan de politie een huisverbod opleggen. In Luxemburg en Zweden is daarvoor wel eerst toestemming nodig van de officier van justitie. Deze bevoegdheid van de politie is in al deze landen een aanvullende bevoegdheid naast de strafrechtelijke bevoegdheden.<sup>11</sup>

Uit de praktijk in Oostenrijk blijkt dat de politie in een aantal gevallen pas over gaat tot het geven van een bevel tot uithuisplaatsing als het slachtoffer van plan is een civielrechtelijke uithuisplaatsing te verzoeken. Andersom blijkt ook dat er een minder grote kans op civielrechtelijke toekenning tot uithuisplaatsing bestaat als de politie geen bevel tot uithuisplaatsing heeft gegeven.<sup>12</sup> Ook blijkt uit de eerste evaluatie in 1999 in Oostenrijk dat de politie op het platteland (de zogenaamde gendarmerie) veel minder vaak een bevel tot uithuisplaatsing geeft dan de politie in de stad.<sup>13</sup>

### 7.3.3 Duitsland

Op 1 januari 2002 is de Gesetz zum zivilrechtlichen Schutz vor Gewalttaten und Nachstellungen in werking getreden. De wet heeft, net als in Oostenrijk, de citeertitel Gewaltschutzgesetz. Anders dan de Oostenrijkse wet biedt de Duitse wet geen mogelijkheden tot directe crisisinterventie. De crisisinterventie door de politie is een zaak van de deelstaten en de juridische mogelijkheden daarvoor, moeten in de politiewetten van deelstaten worden vastgelegd.<sup>14</sup>

Op basis van de Gewaltschutzgesetz kan de civiele rechter, op verzoek van het slachtoffer, bevelen dat de dader nalaat de woning van het slachtoffer te betreden, zich in de omgeving van de woning op te houden of contact op te nemen met het slachtoffer.<sup>15</sup> Artikel 2 van de Gewaltschutzgesetz voorziet in de mogelijkheid dat de rechter, op verzoek van het slachtoffer, bepaalt dat de gemeenschappelijke woning voor eigen gebruik van het slachtoffer ter beschikking komt. De rechter bepaalt de termijn van de maatregel tot uithuisplaatsing.<sup>16</sup> In deze gevallen moet wel sprake zijn van een voltooid delict. Daarnaast kan de uithuisgeplaatste bevolen worden de woning te verlaten als er nog geen

11 Kamerstukken I 2007/08, 30 657, C, p. 7.

12 K.D. Lünemann, P.J.P. Tak en D.J.G. Piechocki, Interventie door uithuisplaatsing De juridische mogelijkheden van uithuisplaatsing van plegers van huiselijk geweld in Oostenrijk en Duitsland, Utrecht 2002, p. 57-58.

13 Haller 2005. In de evaluatie van 1999 is gesproken met zeven personen aan wie een bevel tot uithuisplaatsing is gegeven. In deze evaluatie zijn de rechtsbeschermingsmogelijkheden van uithuisgeplaatsten niet bekeken.

14 K.D. Lünemann, P.J.P. Tak en D.J.G. Piechocki, Interventie door uithuisplaatsing De juridische mogelijkheden van uithuisplaatsing van plegers van huiselijk geweld in Oostenrijk en Duitsland, Utrecht 2002, p. 68.

15 K.D. Lünemann, P.J.P. Tak en D.J.G. Piechocki, Interventie door uithuisplaatsing De juridische mogelijkheden van uithuisplaatsing van plegers van huiselijk geweld in Oostenrijk en Duitsland, Utrecht 2002, p. 75.

16 K.D. Lünemann, P.J.P. Tak en D.J.G. Piechocki, Interventie door uithuisplaatsing De juridische mogelijkheden van uithuisplaatsing van plegers van huiselijk geweld in Oostenrijk en Duitsland, Utrecht 2002, p. 76-77.

delict is gepleegd maar dit wel dreigt en er sprake is van zogenaamde onbillijke hardheid.

Naast de bevoegdheden op basis van de Gewaltschutzgesetz zijn in de politiewetgeving in de 16 deelstaten politietaken en bevoegdheden tot crisisinterventie opgenomen. Deze taken en bevoegdheden kunnen per deelstaat verschillen. In Nordrhein-Westfalen is de politie bevoegd de veroorzaker van een gevaar voor lijf, leven of vrijheid van een ander te bevelen de woning waarin die ander woont te verlaten en hem de terugkeer naar de woning of de directe omgeving daarvan te verbieden. Het doorslaggevende criterium voor het geven van het bevel is dat de politie van oordeel is dat verder geweld dreigt.<sup>17</sup> In de deelstaat Niedersachsen bestaat een vergelijkbaar systeem.<sup>18</sup>

Net als in Oostenrijk moet het gegeven bevel in Nordrhein-Westfalen worden voorgelegd aan de politieleiding. Als de leiding oordeelt dat het bevel rechtmatig is afgegeven, volgt een schriftelijke bevestiging. Het bevel kan door de betrokkene bij de administratieve rechter worden aangevochten. Door beroep aan te tekenen, wordt het bevel niet geschorst. Als de politieleiding oordeelt dat het bevel ten onrechte is opgelegd, wordt het opgeheven. Het bevel heeft een looptijd van tien dagen. Als de rechter in het kader van een voorlopige voorziening een maatregel tot uithuisplaatsing genomen heeft voordat tien dagen zijn verstreken, eindigt het bevel eerder.<sup>19</sup> Als het slachtoffer binnen de tien dagen een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening heeft ingediend, eindigt het bevel na twintig dagen en moet de rechter binnen die tijd een beslissing op het verzoek hebben genomen.

## 7.4 Deelanalyse

De rechtsbeschermingsmogelijkheden binnen de Wet Bopz en door middel van een contact- of straatverbod zijn vergeleken met de rechtsbescherming binnen de Wth. Ook is gekeken naar de werking van het huisverbod en de rechtsbescherming daaromtrent in twee andere Europese landen.

### 7.4.1 Wet Bopz

Voorop staat dat bij de Wet Bopz altijd een tweede toets via de officier van justitie volgt op de beslissing van de burgemeester en binnen enkele dagen de rechter beslist of een inbewaringstelling moet worden voortgezet. Dit vloeit

17 K.D. Lünemann, P.J.P. Tak en D.J.G. Piechocki, Interventie door uithuisplaatsing De juridische mogelijkheden van uithuisplaatsing van plegers van huiselijk geweld in Oostenrijk en Duitsland, Utrecht 2002, p. 89-90.

18 R. Löbmann, 'New Police Responses to Domestic Violence: The Go-order in Germany', in: *Swiss Journal of Psychology* 65 (2), 2006, p. 101.

19 K.D. Lünemann, P.J.P. Tak en D.J.G. Piechocki, Interventie door uithuisplaatsing De juridische mogelijkheden van uithuisplaatsing van plegers van huiselijk geweld in Oostenrijk en Duitsland, Utrecht 2002, p. 92.

mede voort uit het EVRM en de Grondwet. De burgemeester kan een inbewaringstelling in het kader van de Wet Bopz ook niet verlengen.

Het punt van belang in vergelijking met de Wth is hier het verschil tussen vrijheidsbeneming (Bopz) en vrijheidsbeperking (Wth). De ingrijpendere maatregel van vrijheidsbeneming strekt er volgens geïnterviewden toe dat er strenger wordt getoetst. Daarnaast is er simpelweg een wettelijke en verdragsrechtelijke verplichting tot voorafgaande of spoedige rechterlijke toetsing. Formeel gezien valt vrijheidsbeperking niet onder de werking van artikel 5 EVRM. Toch grijpt het huisverbod wel sterk in op de vrijheid van een individu. Burgemeesters geven aan dat het huisverbod niet goed te vergelijken is met opname in het kader van de Wet Bopz.

#### **7.4.2 Straatverbod en Contactverbod**

Het belangrijkste verschil tussen het contact- of straatverbod en het huisverbod is de rechterlijke toets. Binnen het strafrecht is het verbod een voorwaarde voor sepot of invrijheidstelling, opgelegd door de rechter en in het civiele recht verzoekt het slachtoffer de rechter in een kort geding om een straatverbod.

In het strafrecht betekent dit dat er sprake moet zijn van aantoonbare strafbare feiten en dat hiervan aangifte of melding moet zijn gedaan. Dit maakt voorkomen van geweld door een verbod niet mogelijk. In geval van een kort geding dient het slachtoffer aannemelijk te maken dat de agressor een straatverbod dient te krijgen. Dit werpt een sterke drempel op voor slachtoffers om een straat- of contactverbod te bewerkstelligen.

Het huisverbod is een bestuurlijke maatregel, die in aanvulling op de bestaande verboden uitgaat van een aannemelijke dreiging of gevaar en op basis daarvan de mogelijkheid biedt een verbod te bewerkstelligen om de concretisering van dit gevaar te voorkomen. Hierbij is de bewijslast lager evenals de drempel voor het slachtoffer om hulp te zoeken. Er hoeft geen daadwerkelijk geweld plaats te vinden voordat een huisverbod opgelegd kan worden.

#### **7.4.3 Het huisverbod in Oostenrijk en Duitsland vergeleken met Nederland**

Net als in Nederland is het optreden van de politie in Oostenrijk en Duitsland niet afhankelijk van de vraag of een strafbaar feit is gepleegd. Maatgevend voor het optreden van de politie is dat er sprake is van een gevaarsituatie. Het is in alle drie de landen mogelijk preventief in te grijpen door middel van een huisverbod.

**Tabel 7.2:** Overzicht belangrijkste kenmerken huisverbod in Oostenrijk, Duitsland en Nederland

Handeling	Oostenrijk	Duitsland	Nederland
Invoering	1997	2002	2009
Preventief opleggen	Ja	Ja	Ja
Vaker opleggen	Ja, nieuw feit	Ja, nieuw feit	Ja, nieuw feit
Opleggen	Politie	Politie	Burgemeester (HovJ in mandaat)
Duur	14 dagen	10 dagen	10 dagen
Toets	Politieleiding (binnen 48 uur)	Politieleiding (binnen 48 uur)	Nee
Verlengen	Op verzoek slachtoffer via civiele recht, rechter bepaalt duur	Op verzoek slachtoffer via civiele recht, rechter bepaalt duur	Burgemeester verlengt met maximaal 18 dagen na advies.
Beroep	Op initiatief van uithuisgeplaatste bij de administratieve rechter	Op initiatief van uithuisgeplaatste bij de administratieve rechter	Op initiatief uithuisgeplaatste bij de familierechter
Opvallende verschillen		Een civielrechtelijk verzoek tot verlenging, gedaan gedurende de periode van het huisverbod verlengt het huisverbod tot 20 dagen of totdat een rechter uitspraak heeft gedaan over het verlengingsverzoek.	Nederland kent geen verwevenheid met het civiele recht in het kader van een verlenging. In Nederland verlengt de burgemeester en niet de rechter op verzoek van een slachtoffer.
	Uit Oostenrijks onderzoek bleek een evenredige samenhang tussen het huisverbod en het civielrechtelijke verlengingsverzoek.	Ditzelfde geldt voor Oostenrijk.	

Het Oostenrijkse en Duitse systeem kennen beide een interne toets waarbij de politieleiding binnen 48 uur na oplegging van een huisverbod controleert of dit huisverbod terecht is opgelegd. Voor Nederland geldt dat indien de burgemeester de bevoegdheid tot het opleggen van een huisverbod heeft gemandateerd aan de hulpofficier van justitie, hij de mogelijkheid heeft om te controleren of de hulpofficier het huisverbod terecht heeft opgelegd. Deze controle volgt echter niet uit de wet en is ook geen verplichting voor de burgemeester.

Een controle ontstaat in Nederland formeel pas zodra de uithuisgeplaatste beroep aantekent en/of om een voorlopige voorziening verzoekt. Ook in Oostenrijk en Duitsland moet de uithuisgeplaatste zelf bij de rechter opkomen tegen een huisverbod. De bestudeerde systemen voorzien niet in een controle door de rechter die uit de wet voortvloeit. Daarbij moet worden opgemerkt dat deze toets in Nederland in de praktijk wordt uitgevoerd door de familierechter en in beide andere landen door de administratieve rechter.

De twee meest opvallende verschillen zijn de volgende:

- Verlenging van een door de politie opgelegd huisverbod door de politie of het bestuur is in geen van de andere landen mogelijk. Om een huisverbod voort te laten duren, moet het slachtoffer via de civiele rechter verzoeken het verbod in stand te houden. Net als in Nederland, kan een huisverbod in de andere twee landen wel meerdere malen achtereenvolgend aan dezelfde persoon worden opgelegd, maar er moet dan wel iedere keer sprake zijn van een nieuw feit.
- Een tweede opvallend verschil is, dat Nederland ten opzichte van andere landen geen nauwe verwevenheid met het civiele traject kent. Verlenging van het huisverbod in Nederland staat los van het civiele recht en wordt door het bestuur opgelegd. In het buitenland kan niet door het bestuur verlengd worden, maar enkel door de civiele rechter op verzoek van het slachtoffer. Deze verwevenheid in het buitenland staat ten dienste van het slachtoffer.

#### 7.4.4 Samenvattend

Uit het bovenstaande valt op te maken dat het huisverbod in vergelijking met de Wet Bopz minder ingrijpt op de grondrechten van een persoon en een duidelijke aanvulling is op het straat- en contactverbod uit het strafrecht en civiele recht. De regeling heeft in deze optiek een eigen plek in het Nederlandse recht. Vergeleken met de systematiek van het huisverbod in Duitsland en Oostenrijk valt echter wel op dat het Nederlandse huisverbod weliswaar een aanvulling is op het strafrecht en civiele recht, maar dat er geen verwevenheid bestaat hiermee. Oplegging en verlenging zijn volledig bestuurlijke maatregelen náást de mogelijkheid van een civiel straatverbod of een straatverbod via een strafrechtelijke procedure.

# De bevoegdheid van de burgemeester

## 8.1 Inleiding

In dit onderzoek wordt de vraag gesteld of de huidige beroepsprocedure voldoende rechtsbescherming biedt voor uithuisgeplaatsten en wordt de vraag gesteld wat de voor- en nadelen zijn van een verplichte rechterlijke toets. In het kader van deze vragen is het interessant om te kijken naar de bevoegdheid van de burgemeester. Voordat een oordeel uit kan worden gesproken over de wenselijkheid van een rechterlijke toets is het immers van belang om te kijken naar de wijze waarop het huidige systeem en de huidige bevoegdheidstoedeling functioneert. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de bevoegdheid van de burgemeester in het kader van de Wth. Daarbij worden de opvattingen van zes burgemeesters en vijf wetenschappelijk experts over dit onderwerp weergegeven.

De bevoegdheden van de burgemeester zijn in het afgelopen decennium uitgebreid. Daarover is in algemene zin geschreven en gediscussieerd. Bezinning op de kwaliteit en kwantiteit van de bevoegdheden van de burgemeester is bepleit.<sup>1</sup> Op de toedeling van de bevoegdheid tot uithuisplaatsing aan de burgemeester is voor inwerkingtreding van de Wth kritiek gekomen. De Raad van State was weinig enthousiast, de VNG was aanvankelijk aanzienlijk bezwaard en het burgemeesterskorps was verdeeld.<sup>2</sup>

De discussie over de bevoegdheidstoedeling aan de burgemeester is na de inwerkingtreding van de Wth niet verstomd. Burgemeesters en wetenschappelijke experts zijn verdeeld over de toedeling van de bevoegdheid in het kader van de Wth aan de burgemeester. Hun overwegingen worden in de volgende paragrafen weergegeven.

---

1 M.A.D.W. de Jong, 'De opgetuigde burgemeester Over de uitbreiding van bevoegdheden tot handhaving van de openbare orde', in: *De Gemeentestem*, 2004, 196, p. 685.

2 *Handelingen I*, 2008-2009, 2.

## 8.2 Oordeel van burgemeesters

Burgemeesters maken ten aanzien van deze kwestie een onderscheid tussen theorie en praktijk. Vanuit de theorie bezien stelt een aantal burgemeesters dat het opleggen van een huisverbod niet past bij de taak van de burgemeester. De burgemeester dient te oordelen over een specifieke situatie tussen twee, of meer, mensen. Hiervoor is de burgemeester, in tegenstelling tot bijvoorbeeld een rechter, volgens een aantal burgemeesters niet per definitie geschikt. Zeker niet wanneer er vanuit de hulpverlening tegenstrijdige adviezen komen over een zaak. Dit past niet binnen het takenpakket van een burgemeester. Gesteld wordt dat een burgemeester de bij de bevoegdheid passende verantwoordelijkheid moeilijk waar kan maken. Een ander argument dat volgens een aantal burgemeesters pleit tegen de toedeling van de bevoegdheid aan de burgemeester, is de rechtsongelijkheid die zou kunnen ontstaan tussen verschillende gemeenten. Burgemeesters kunnen namelijk verschillend omgaan met hun bevoegdheid om een huisverbod op te leggen.

Naast deze argumenten tegen de bevoegdheidstoedeling aan burgemeesters, wordt door burgemeesters een aantal, vaak praktische, voordelen genoemd die gepaard gaan met de toedeling van deze bevoegdheid aan de burgemeester. De snelheid en de slagvaardigheid waarmee een burgemeester in de praktijk kan optreden wordt genoemd als groot voordeel. Daarbij wordt genoemd dat een burgemeester in sommige gevallen echt maatwerk kan leveren. Soms zijn gezinnen al lang bekend bij de hulpverlening en, bij kleinere gemeenten, ook bij de burgemeester. In die gevallen kan de burgemeester vanuit zijn kennis van dit specifieke geval adequaat en zorgvuldig optreden, zorgvuldiger dan een rechter in een dergelijke situatie zou kunnen doen.

Een ander argument dat wordt genoemd is dat een burgemeester, anders dan een rechter, zich de vrijheid kan permitteren om, indien gewenst, vooral te kijken naar de situatie van het slachtoffer en zijn oordeel minder kan laten afhangen van de situatie van de (potentiële) geweldspleger. Een burgemeester heeft met andere woorden wat meer interpretatievrijheid en kan in de gewenste gevallen door zichzelf wenselijk geacht maatwerk leveren. Dit kan twee kanten op werken. Er zijn burgemeesters die aangeven dat zij liever een aantal keer te vaak een persoon een huisverbod opleggen, dan als burgemeester in een rouwstoet te moeten lopen. Er zijn daarnaast burgemeesters die aangeven dat zij zich er van bewust zijn dat zij niet altijd de juiste keuze kunnen maken; geen mens is onfeilbaar. Dat een burgemeester negen van de tien keer goed handelt, is naar de mening van een burgemeester reëel en is naar zijn oordeel, gezien het karakter van het instrument, ook voldoende. Daarnaast zijn er wel middelen om de burgemeester te helpen in zijn keuze, zoals het RiHG.

Verder wordt gesteld dat de bevoegdheid om een huisverbod op te leggen past bij het ambt van burgemeester, omdat het past bij de rol van een burgemeester als burgervader; een burgervader die opereert vanuit de haarvaten van de samenleving. In de praktijk blijkt volgens sommige burgemeesters dat directe bemoeienis van een burgemeester bij een huisverbod kan bijdragen aan

een oplossing van het probleem. Bijvoorbeeld door als burgemeester zelf betrokkenen te horen indien overwogen wordt om een huisverbod te verlengen.

Uit gesprekken met zes burgemeesters komen aldus verschillende geluiden naar voren. Er zijn burgemeesters die ronduit positief zijn over de bevoegdheidstoedeling aan de burgemeester, er zijn burgemeesters die gematigd positief zijn over de bevoegdheidstoedeling en er zijn burgemeesters die gematigd negatief staan tegenover de bevoegdheidstoedeling.

### 8.3 Oordeel van wetenschappers

Ook buiten burgemeesterskringen is en wordt de bevoegdheid van de burgemeester bediscussieerd. Door wetenschappelijke experts zijn zowel positieve als negatieve geluiden opgetekend over de bevoegdheidstoedeling aan de burgemeester. Deze worden hier weergegeven.

In het preadvies over het wetsontwerp uitte Rogier kritiek op de bevoegdheidstoedeling rond het huisverbod aan de burgemeester.<sup>3</sup> Hierin werd gesteld dat het om een oneigenlijke taak voor de burgemeester ging, die past in een lijn waarin burgemeesters steeds meer taken en bevoegdheden krijgen waarvoor niet direct een andere oplossing gevonden kan worden. De auteur van dit preadvies heeft zijn bezwaren tegen de huidige bevoegdheidstoedeling inmiddels echter laten varen. De oorzaak hiervoor komt vanuit de uitvoeringspraktijk. De taken van de burgemeester rond het huisverbod vallen binnen de crisisinterventie in een individuele situatie. De burgemeester wordt op dat punt volgens de auteur meer een spin in het web. De gemeente is goed toegerust op het schakelen met de hulpverlening, de rechterlijke macht is dat in mindere mate. Wanneer de bevoegdheid voor het opleggen of verlengen van een huisverbod niet meer bij de burgemeester zou komen te liggen, zou het hulpverleningsaspect op de achtergrond kunnen raken. Volgens anderen kan, noch mag, alle verantwoordelijkheid voor de (sociale) veiligheid in een gemeente op de schouders van de burgemeester liggen. De burgemeester is inderdaad bij uitstek de verbindende schakel tussen de partijen en instanties. Hij houdt toezicht op en bewaakt de processen en grijpt, indien nodig, met zijn eigen bevoegdheden in. Hiervoor is het wel noodzakelijk dat de informatiepositie van de burgemeester sterk is en dat hij beschikt over een kwalitatief goede ondersteuning.<sup>4</sup>

Geredeneerd vanuit dezelfde invalshoek, te weten de hulpverlening, wordt door andere wetenschappers juist kritiek geleverd op de bevoegdheidstoedeling aan de burgemeester. Gesteld wordt dat burgemeesters geen zinvol gebruik kunnen maken van hun bevoegdheid, omdat zij de uithuisgeplaatsten niet kunnen dwingen gebruik te maken van het aanbod van hulpverlening,

3 L.J.J. Rogier, De aanpak van criminaliteit en terrorisme; verschuiving van strafrecht naar bestuursrecht, (preadviezen VAR), VAR-reeks nr. 138, Den Haag, 2007.

4 A.B. Engberts en H.G.M. Cornelissen, Swiebertje en Superman: De burgemeester en zijn taak in openbare orde en veiligheid, uit: Justitiële verkenningen, jaargang 36, nr. 3, 2010, p. 83-84.



terwijl hulpverlening juist cruciaal wordt geacht.<sup>5</sup> Hiermee wordt bedoeld dat het vereiste doel niet kan worden bereikt door middel van een huisverbod dat door de burgemeester wordt opgelegd, omdat er wel bevoegdheden zijn gecreëerd, maar de burgemeester noch het gemeentebestuur bevoegd is iemand te verplichten hulp te aanvaarden en de gemeente, naar de mening van deze auteur, evenmin beschikt over een hulpverleningsstructuur die hierbij nodig zou zijn. De burgemeester wordt naar de mening van Hennekens ingezet omdat het strafrecht geen mogelijkheid biedt om op te treden, maar de burgemeester beschikt in feite over een lege bevoegdheid.

In de praktijk mandateert de burgemeester de bevoegdheid om een huisverbod op te leggen veelal aan de hulpofficier van justitie. Een burgemeester is, ook indien hij zelf een opleggingsbeslissing neemt, totaal afhankelijk van de informatievoorziening van de HovJ, die voor een groot deel tot stand komt op basis van een ingevuld RiHG. Omdat oplegging wordt gemandateerd aan de HovJ, en omdat een burgemeester ook als hij zelf oplegt vaak blind vaart op de HovJ, kan de opleggingsbevoegdheid vanuit dat oogpunt wellicht net zo goed bij deze hulpofficier van justitie worden neergelegd. In een onderzoek naar bestuursrechtelijke maatregelen ter verbetering van de veiligheid concluderen de onderzoekers over het huisverbod dat dit primair toch om strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde gaat. Ten gevolge hiervan zou de bevoegdheid niet bij de burgemeester moeten liggen, maar bij de officier van justitie. Want ook in het strafrecht, geven de onderzoekers aan, is een preventieve interventie niet ongebruikelijk meer. Zij benadrukken wel, dat nauwe communicatie met hulpdiensten van belang is.<sup>6</sup>

Een andere mogelijkheid is om de opleggingsbevoegdheid neer te leggen bij de rechter-commissaris. Tot deze conclusie komt Sackers in zijn oratie.<sup>7</sup> Hij stelt dat de burgemeester ondanks zijn rollen als herder, hoeder en handhaver geen rechterlijke autoriteit is en vanuit die hoedanigheid niet de aangewezen persoon is om te oordelen over het al dan niet opleggen of verlengen van een huisverbod. De rechter-commissaris is dat in zijn ogen wel. Als een doorzoeking in een woning zo ingrijpend wordt geacht dat hiervoor de aanwezigheid van een rechter-commissaris nodig is, dan lijkt betrokkenheid van een rechter-commissaris ook gewenst bij de veel zwaardere inbreuk van de uithuisplaatsing. Enerzijds vanwege de schending van het huisrecht, anderzijds vanwege de verwevenheid met het strafrecht zou om deze reden niet de burgemeester, maar de rechter-commissaris volgens Sackers de autoriteit moeten zijn die tot de beslissing een huisverbod op te leggen of te verlengen mag overgaan. De

5 H.Ph.J.A.M. Hennekens, *Openbare-orderecht*, Kluwer, Deventer 2007, p.83-84.

6 E.R. Muller e.a., *Bestuur, recht en veiligheid: bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding*, Den Haag, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2007, p. 172.

7 Sackers, H.B.J., *Herder, hoeder en handhaver. De burgemeester en het bestuurlijk sanctierecht*, Radboud Universiteit Nijmegen, 15 januari 2010.

wet biedt ruimte voor een bevoegdheidstoedeling aan de rechter-commissaris.<sup>8</sup> De variant van bevoegdheidstoedeling aan de rechter-commissaris wordt door de auteur verder uitgewerkt. De ingrijpendheid van de uithuisplaatsing kan worden geborgd door een voorafgaande rechterlijke toets mogelijk te maken. Bezien in verband met de structuur van recente en toekomstige wetgeving waarin de rechter-commissaris meer en meer de rol van arbiter krijgt, is ook verdedigbaar om de bevoegdheid tot uithuisplaatsing bij de officier van justitie te leggen (met beroep op de rechter-commissaris) en de verlengingsbeslissing bij de rechter-commissaris. De (hulp)officier van justitie doet dan de vordering tot tijdelijk huisverbod (met een eventuele verlenging). De burgemeester blijft in dit geval onverkort betrokken; zijn formele gezagsrol naar de politie en hulpverlening blijft in stand en is voor de nazorg ook noodzakelijk.<sup>9</sup>

## 8.4 Deelanalyse

Hieronder volgt een analyse van de meningen van de geïnterviewde burgemeesters en wetenschappers over de toedeling van het huisverbod als instrument aan de burgemeester.

### 8.4.1 De burgemeesters

De burgemeesters zien zelf enkele voordelen en nadelen die aan het instrument huisverbod in hun handen kleven.

Een genoemd nadeel is de ervaring van de burgemeester op de stoel van de rechter te zitten. Niet elke burgemeester acht zichzelf voldoende geschikt om over een dispuut tussen twee partijen te oordelen. Daarnaast kan een verschillende insteek per burgemeester leiden tot rechtsongelijkheid tussen verschillende gemeenten. Deze nadelen zien vooral op de kennis, kunde en ervaring van de burgemeesters. Deze kunnen zowel positief als negatief van invloed zijn op de toepassing van het huisverbod.

De burgemeesters noemden ook enkele voordelen, vaak praktisch van aard. Snelheid is een genoemd voordeel. Maatwerk werd ook genoemd als voordeel, dit door voorkennis die een burgemeester heeft en een rechter niet. Dat maatwerk kan zich enerzijds uiten in voorkennis van de situatie en het toesnijden van de hulpvoorzieningen daartoe. Anderzijds kan maatwerk zich uiten in het meer of minder belang toekennen aan de situatie van één van beide partijen.

8 De artikelen 540-550 Sv voorzien, zo stelt hij, sinds 1926 in 'rechterlijke bevelen tot handhaving der openbare orde'. De rechter-commissaris kan een overtreder dan 'iedere maatregel' opleggen, ter voorkoming, herhaling of voortzetting van de feiten die tot de ordeverstoring hebben geleid. De regeling is echter onbekend en ongebruikt gebleven. Ook de aanpassing in 2000 heeft geen ander beeld te zien gegeven. - Hiervoor dient echter wel te worden uitgegaan van de classificatie van een huisverbod als een 'openbare orde maatregel'.

9 Sackers, H.B.J., Herder, hoeder en handhaver. De burgemeester en het bestuurlijk sanctierecht, Radboud Universiteit Nijmegen, 15 januari 2010, p. 47.

Met andere woorden: wel of niet het zekere voor het onzekere nemen in een beslissing om een huisverbod op te leggen. Een rechter zal dit niet willen doen en ook niet kunnen vanwege de ontbrekende voorkennis. Nog een voordeel dat werd genoemd is de impact van het ambt. Persoonlijke bemoeienis van de burgemeester heeft vaak een sterke uitwerking op betrokken partijen. Deze persoonlijke inmenging wordt lastiger naarmate de gemeenten groter worden en het aantal gevallen van huiselijk geweld toeneemt.

#### **8.4.2 De wetenschappers**

Door enkele wetenschappers is kritiek geleverd op de toedeling van het opleggen van het huisverbod aan de burgemeester. Positief is onder meer dat de burgemeester een betere schakel vormt met de hulpverlening dan de rechter. Maar tegelijkertijd is deze schakel met de hulpverlening zwak. Dit aangezien de burgemeester iemand niet kan verplichten om hulp te aanvaarden. Indien er geen hulp wordt aanvaard, kan dit bij voortduring van het gevaar wel leiden tot verlenging. Maar na deze verlenging is er geen hulptraject en slechts mogelijkheid tot interventie bij nieuwe incidenten.

Alhoewel de betrokkenheid van de burgemeester een voordeel kan zijn, komt het ook meermalen voor dat de hulpofficier van justitie een huisverbod oplegt.

Sackers oppert als alternatief het toekennen van de opleggingsbevoegdheid aan de rechter-commissaris. Argumenten hiervoor zijn de sterke aantasting van het huisrecht en het recht op privacy (artikel 8 EVRM) en de verwevenheid met het strafrecht. De burgemeester is geen rechterlijke autoriteit en daarom volgens Sackers minder geschikt hierover te oordelen.

#### **8.4.3 Samenvattend**

De bevoegdheid tot oplegging van het huisverbod in handen van de burgemeester biedt het voordeel van maatwerk, snelheid en goede contacten met de hulpverlening. Dit zijn punten die van vitaal belang zijn in het licht van het doel van het huisverbod. De nadelen die genoemd worden spitsten zich vooral toe op de juridische aspecten van het huisverbod, zoals evenredige belangenafweging en de bescherming van grondrechten. Hierbij kan mogelijk een spanningsveld bestaan tussen hulpverlening en rechtsbescherming.

# Slotbeschouwing

## 9.1 Inleiding

In het afsluitende hoofdstuk van deze rapportage wordt de onderzoeksvraag ‘biedt de wet voldoende rechtsbescherming voor uithuisgeplaatsten en is het wenselijk een verplichte rechterlijke toets in te voeren bij verlenging van een huisverbod?’ beantwoord. Belangrijk is om hier (nogmaals) op te merken dat dit onderzoek verkennend van aard is. Het bereik van dit onderzoek is onvoldoende om op basis hiervan definitieve conclusies te kunnen trekken over de wenselijkheid van een verplichte rechterlijke toets. Er is, onder meer gezien de korte tijd die verstreken is sinds de Wth in werking is getreden, nog onvoldoende ervaring opgedaan met de Wth. Dit betekent echter geenszins dat de bevindingen in dit onderzoek niet een eerste richting kunnen geven. Het onderzoek geeft een schets van de eerste ervaringen en bevindingen ten aanzien van de rechtsbescherming die wordt geboden voor uithuisgeplaatsten binnen de uitvoeringspraktijk van de Wth. Het rapport biedt bovendien enige aandachtspunten voor verder onderzoek. Ondanks het verkennende karakter van het onderzoek zijn bruikbare inzichten verkregen. De verkregen indrukken en inzichten worden in de volgende paragrafen gepresenteerd aan de hand van de in hoofdstuk 1 gestelde deelvragen.

## 9.2 Aantal beroepszaken en voorlopige voorzieningen

*Hoe vaak gaan uithuisgeplaatsten in beroep tegen (verlenging van) het huisverbod en/of vragen ze om een voorlopige voorziening?*

Zoals in paragraaf 4.1 werd vermeld, is in 2009 bij 76 van de in totaal 2.107 huisverboden een verzoek om voorlopige voorziening gedaan en is 42 keer (hoger) beroep aangetekend tegen een opgelegd en/of verlengd huisverbod. Dit betekent dat in bijna 4% van de gevallen een voorlopige voorziening is aangevraagd. Omdat er over 2010 nog geen landelijke cijfers beschikbaar zijn, is het niet mogelijk aan te geven of de aantallen en percentages over dit jaar merkbaar aan het veranderen zijn.

## 9.3 Redenen om in beroep te gaan

*Waarom gaan uithuisgeplaatsten wel of niet in beroep? Spelen bepaalde achtergrondkenmerken hierbij een rol?*

Aan de hand van vijftientwintig gesprekken met uithuisgeplaatsten zijn mogelijke beweegredenen van uithuisgeplaatsten om al dan niet in beroep te gaan geïnventariseerd. Lang niet in alle gevallen vragen uithuisgeplaatsten een voorlopige voorziening en/of gaan ze in beroep. De redenen hiervoor lijken samen te hangen met de aard van de problematiek die bij huiselijk geweld speelt alsmede met de situatie waarin uithuisgeplaatsten terechtkomen nadat hen een huisverbod is opgelegd. Dit wordt hieronder toegelicht.

Er zijn gesprekken gevoerd met uithuisgeplaatsten die uiteenlopende achtergronden bleken te hebben. Mensen van Nederlandse afkomst en buitenlandse afkomst, hoger opgeleiden en mensen die geen opleiding hebben genoten. Het onderzoek heeft geen aanwijzingen opgeleverd die reden geven te veronderstellen dat achtergrondkenmerken een rol spelen bij de beslissing om al dan niet in beroep te gaan.

### 9.3.1 De aard van de problematiek

Een huisverbod is voor de betrokken personen een ingrijpende maatregel. De maatregel volgt meestal op een escalatie van huiselijk geweld tussen de uithuisgeplaatste en de achterblijver. Deze personen hebben veelal gedurende lange tijd een persoonlijke relatie met elkaar. Met een huisverbod wordt door de overheid ingegrepen in deze persoonlijke relatie, dit heeft niet zelden een niet te verwaarlozen impact op die verhouding.

Uithuisgeplaatsten zien veelal af van beroep of van een voorlopige voorziening omdat zij deze actie beschouwen als een daad tegen de achterblijver(s), in plaats van als een procedure tegen het besluit van de burgemeester. Een voorlopige voorziening of beroepsprocedure draagt volgens hen niet bij aan rust en stabiliteit in de relatie waarnaar zij veelal streven, maar werkt in hun ogen juist als olie op het vuur. De situatie wordt volgens een aantal uithuisgeplaatsten niet opgelost door het te juridiseren. Het instellen van beroep leidt in hun ogen alleen maar tot het vergroten van de conflictsituatie.

De overweging om niet in beroep te gaan hangt dus samen met de manier waarop de betrokkenen en met name de uithuisgeplaatste de problematiek ervaren. Juist omdat men een langdurige verhouding heeft met het slachtoffer en men deze vaak graag wil continueren, ziet men af van het gebruik van juridische verweermiddelen. Deze verklaring strookt met wat wordt genoemd de relational-distance-theorie, volgens welke de neiging om een conflict tussen partners met juridische middelen op te lossen geringer is naarmate de relatie hechter en langduriger is.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Black, Donald, *The Behavior of Law*. New York: Academic Press, 1976.

### 9.3.2 De situatie waarin men terecht komt

Een huisverbod wordt opgelegd bij een (vermoeden van) ernstig en onmiddellijk gevaar in de huiselijke kring. Gezien de impact van het huisverbod op de relatie van de uithuisgeplaatste met de achterblijver gaat de situatie veelal gepaard met de hoogoplopende emoties. Hierdoor dringt de informatie die wordt verstrekt over de rechtspositie van de uithuisgeplaatste niet altijd goed door.

Ook los hiervan geeft een aantal uithuisgeplaatsten aan niet goed geïnformeerd te zijn, waardoor men niet goed op de hoogte was van de (meerwaarde van een) procedure en van de eventuele voordelen van het inschakelen van een advocaat. Door een ervaren gebrekkige informatiepositie hebben deze uithuisgeplaatsten hun eigen belang niet altijd goed voor ogen.

Een uithuisgeplaatste wordt de toegang tot zijn huis ontzegd. Dit brengt de nodige problemen voor hem of haar met zich mee. Er zijn gemeenten waar uithuisgeplaatsten die voor onderdak geen beroep kunnen doen op hun netwerk, een tijdelijke verblijfplaats wordt aangeboden. Er zijn ook gemeenten waar dit niet het geval is, uithuisgeplaatsten moeten dan een beroep doen op het Leger des Heils. Deze uithuisgeplaatsten geven aan dat zij door het ontbreken van een vaste verblijfplaats wel andere dingen aan hun hoofd hebben dan het instellen van beroep tegen het huisverbod. Een dergelijke uitspraak kan goed worden verklaard met behulp van de behoeftepiramide van Maslow.<sup>2</sup>

Andere redenen die worden aangevoerd om af te zien van een voorlopige voorziening en/of een beroep, zijn dat beroep geen kans van slagen heeft, men toch al in detentie zit en het opheffen van het huisverbod hieraan weinig zal veranderen of dat de advocaat heeft geadviseerd van beroep af te zien. Ook voert men wel aan dat griffiekosten hen ervan weerhielden. Die reden is echter achterhaald, omdat deze tegenwoordig niet meer verschuldigd zijn.

In totaal is met zes mensen gesproken die een voorlopige voorziening hebben gevraagd en/of in beroep zijn gegaan. Die acties lijken vooral te zijn ingegeven door twee beweegredenen. De eerste reden ligt in het sterke onrechtvaardigheidsgevoel dat opkomt bij de verlenging van het verbod. Een verlengingsbeschikking wordt als ingrijpender ervaren dan het eerste huisverbod van tien dagen. Vaak is men van mening dat men onvoldoende is gehoord en dat aan het oordeel over de manier waarop de uithuisgeplaatste wel of niet heeft meegewerkt aan de hulpverlening te veel gewicht wordt toegekend. De tweede reden blijkt vooral te maken te hebben met het contact met een advocaat. Nadat een advocaat alle mogelijkheden en gevolgen heeft uitgelegd, besluiten enkele uithuisgeplaatsten toch op te komen tegen het huisverbod, hoewel zij dit niet van plan waren. Deze uithuisgeplaatsten geven aan niet zelf in staat te zijn deze inschatting zelfstandig goed te maken op basis van de gegeven informatie.

2 Maslow, A. H., A Theory of Human Motivation, in: Psychological Review 50(4), 1943, p. 370-96.

## 9.4 Het verloop van de beroepsprocedures

### *Hoe zijn de beroepsprocedures feitelijk verlopen?*

De beroepsprocedure kent twee kanten, een juridische kant en een kant van de beleving van de uithuisgeplaatste. De juridische kant kan worden beschreven vanuit jurisprudentieonderzoek en vanuit de gesprekken met rechters. De beleving van de betrokkenen kan worden beschreven vanuit de interviews met uithuisgeplaatsten en advocaten. Hierbij wordt aandacht besteed aan de ervaren barrières.

### 9.4.1 De cijfers

In totaal zijn 83 uitspraken in procedures tegen huisverboden uit de periode van 1 januari 2009 tot 10 mei 2010 bestudeerd. Van de 83 onderzochte uitspraken zijn er 25 in 2010 gedaan. In de meeste (53) van deze 83 uitspraken gaat het om een vonnis in de zin van artikel 8:86 lid 1 Awb (onmiddellijke uitspraak in de hoofdzaak). In zeven uitspraken gaat het om hoger beroep. Onderstaande tabel vormt een weergave van de uitkomsten van deze uitspraken exclusief de zaken in hoger beroep.

**Tabel 9.1:** De uitkomst van 76 bestudeerde uitspraken

Uitkomst van de procedure	Aantal	%
Beroep gegrond	22 (3 + 19)	29%
Beroep ongegrond	39 (7 + 32)	51%
Beroep deels gegrond	3 (1 + 2)	4%
Beroep niet-ontvankelijk	1	1%
Vovo afgewezen	8	11%
Vovo toegewezen	2	3%
Vovo niet-ontvankelijk	1	1%
Totaal bestudeerde uitspraken exclusief hoger beroep	76	100%

Van de 76 bestudeerde uitspraken exclusief hoger beroep heeft de procedure in 64% van de gevallen niet tot opheffing of vernietiging van het huisverbod geleid. In een derde van de zaken is het beroep gegrond verklaard. Bij het behandelen van de ingestelde beroepen toetst de rechter de situatie ex nunc. Bij gegrondverklaring van het beroep kan deze ex nunc toetsing daaraan ten grondslag liggen. Daarnaast kan het zo zijn dat de toepassing van het huisverbod niet zorgvuldig is gebeurd of dat de burgemeester het huisverbod niet tijdig heeft ingetrokken op basis van gewijzigde omstandigheden.

### 9.4.2 De jurisprudentie

De Wth is relatief nieuw. De ervaring van de rechtspraak met het huisverbod is groeiende. Er valt nog geen eenduidig beeld uit de jurisprudentie te ontwaren. Wat de rechter wel en niet toestaat dient zich nog verder uit te kristalliseren. Er zijn wel aandachtspunten uit de jurisprudentie op te maken. Die volgen hieronder:

De vraag of in een bepaalde zaak een dreiging van gevaar bestaat, of dat hiertoe een ernstig vermoeden bestaat, wordt door de rechter vol getoetst. De vraag of een burgemeester terecht gebruik maakt van zijn bevoegdheid om een huisverbod op te leggen wordt marginaal getoetst.

Bij het opleggen van een huisverbod wordt gebruik gemaakt van het RiHG. De Afdeling Bestuursrechtspraak heeft bepaald dat het RiHG slechts een hulpmiddel is ter beoordeling van een situatie. Volgens de Afdeling Bestuursrechtspraak kan het gevaar of de ernstige dreiging ook worden vastgesteld op basis van onderliggende stukken zoals een proces-verbaal. Wanneer duidelijk is dat er sprake is van een (potentiële) dreiging van gevaar en duidelijk is dat een huisverbod een geëigende maatregel is, maar niet duidelijk is wie de oorzaak van het gevaar is, dan zal alleen in zeer in het oog springende gevallen kunnen worden geoordeeld dat aan de verkeerde persoon een huisverbod is opgelegd.

Verder blijkt uit jurisprudentie dat (het vermoeden van) dreiging bij verlenging in belangrijke mate kan worden afgeleid uit de bereidheid om hulpverlening te aanvaarden. Bij die beoordeling dient volgens de Afdeling Bestuursrechtspraak te worden onderzocht of de hulpverlening aan de uithuisgeplaatste inmiddels een reële aanvang heeft genomen en of de verwachting gerechtvaardigd is dat hij aan de hulpverlening blijft meewerken. Is dit niet geval dan kan een verlenging geïndiceerd zijn. Ook wanneer een uithuisgeplaatste zijn middelengebruik niet onder controle heeft, en de achterblijver gemotiveerd aangeeft dat de bedreiging voort duurt, kan verlengd worden.

Zelfs wanneer zowel de uithuisgeplaatste als de achterblijver aangeven dat de dreiging niet (meer) bestaat en aangeven dat zij verenigd willen worden, kan de burgemeester een huisverbod verlengen indien naar zijn oordeel de dreiging nog niet is weggenomen. Omdat de overheid hier tegen de wil van de betrokkenen ingaat, zal de burgemeester de besluitvorming in verband met de eis van een zorgvuldige voorbereiding zoals geformuleerd in artikel 3:2 Awb met meer dan gemiddelde zorgvuldigheid moeten omgeven, mede in het licht van het subsidiariteitscriterium van artikel 8 EVRM.

De algemene lijn in de rechtspraak over het procesbelang (en daarmee toegang tot de rechter) van een uithuisgeplaatste is, dat deze ook nog een procesbelang heeft als hij beroep instelt na afloop van het huisverbod en hij geen voorlopige voorziening heeft gevraagd. Hierbij zijn twee redenen overwegend van belang:

De juridische gevolgen van het huisverbod die optreden in het leven van de uithuisgeplaatste ná afloop van het huisverbod



Een verzoek van de uithuisgeplaatste om schadevergoeding ten gevolge van het huisverbod of een andere ‘twist over een burgerlijk recht op verplichting’ zoals een beroep op de gevolgen voor een vergunningplichtig bedrijf of een arbeidscontract.

### 9.4.3 Ervaringen met de procedure

Hierna volgt informatie over de beroepsprocedure, verkregen van geïnterviewde rechters, uithuisgeplaatsten en advocaten.

#### *Rechters*

Ondervraagde rechters geven aan dat een huisverbod sterk ingrijpt in de grondrechten van een persoon. Zorgvuldigheid is volgens hen daarom geboden. In dit verband is door een rechter aangegeven dat de kwaliteit van de opleggings- en verlengingsbeschikkingen wisselend is. Door twee rechters werd aangegeven dat huisverbodzaken net zo goed, of wellicht beter door een bestuursrechter kunnen worden behandeld dan door een familierechter, omdat het gaat om bestuursrechtelijke vraagstukken. Advocaten die uithuisgeplaatsten bijstaan worden door rechters niet altijd ter zake kundig geacht. Een mogelijke oorzaak hiervan is dat uithuisgeplaatsten in aanraking komen met een advocaat via het strafpiket en dat deze derhalve niet per definitie voldoende kennis hebben van het bestuursrecht. Verder is door een rechter opgemerkt dat er weliswaar rechtsbijstand bestaat voor de uithuisgeplaatste, maar dat die niet beschikbaar is voor de slachtoffers. Ten aanzien van de zittingen merkte een rechter op dat een grote opkomst van hulpverleners in de rechtszaal soms wat ongelukkig kan aandoen voor uithuisgeplaatsten. Dit biedt de rechter aan de andere kant de mogelijkheid ter zitting goed onderzoek te doen.

#### *Uithuisgeplaatsten*

Een deel van de uithuisgeplaatsten die in beroep zijn gegaan, is tevreden. Een ander deel heeft aanmerkingen op de beroepsprocedure. Zij noemen in dit verband, net als de rechters, de grote opkomst van hulpverleners en ambtenaren in de rechtszaal en de mate waarin zij aan het woord komen. De uithuisgeplaatste staat daar alleen tegenover. Hierdoor komt het proces op de uithuisgeplaatsten soms wat kafkaësk over. In enkele gevallen maakte de rechter hier volgens de uithuisgeplaatste een opmerking over. Dat de rechter aandacht schonk aan de ideeën van de uithuisgeplaatsten en hen ook uitgebreid hoorde werd gewaardeerd. Zij voelden zich hierdoor serieus genomen.

#### *Advocaten*

Voorafgaand aan de zitting kan de advocaat inzicht krijgen in de voor de zaak relevante stukken. Een door advocaten geuite klacht is dat deze stukken relatief laat ter beschikking komen. De advocaat en de uithuisgeplaatste wensen bij het verschijnen van dossierstukken, net als de hulpverleners en de burgemeester direct inzicht te hebben in deze stukken. Dan zou beter een afweging

kunnen worden gemaakt om wel of niet in beroep te gaan en kan beter verweer worden gevoerd. Hiermee zou het belang van de rechtsbescherming beter worden gediend.

## 9.5 De rol van de advocaat

*Heeft de uithuisgeplaatste gebruik gemaakt van een advocaat?*

*Zo ja, wat was de rol van de advocaat?*

*Heeft de advocaat meerwaarde gehad?*

*Zo nee, waarom niet?*

*Spelen achtergrondkenmerken van de uithuisgeplaatste hierin een rol?*

Uithuisgeplaatsten zijn over het algemeen op de hoogte van het feit dat zij een advocaat kunnen inschakelen. Een deel van hen geeft aan ook contact te hebben gehad met een advocaat. De advocaten waarmee contact wordt opgenomen komen veelal in contact met hun cliënt via het strafpiket. Een piketadvocaat wordt slechts ingeschakeld indien een uithuisgeplaatste aangeeft hier behoefte aan te hebben. Of een uithuisgeplaatste hieraan behoefte heeft, kan de uithuisgeplaatste vaak zelf niet goed beoordelen, volgens een aantal geïnterviewde advocaten. Het ontbreekt de uithuisgeplaatste vaak aan goed inzicht in het verschil tussen de twee gescheiden juridische procedures in het strafrecht en het bestuursrecht.

Als een uithuisgeplaatste op de hoogte is van de mogelijkheid om een advocaat in te schakelen, is het bij gebrek aan een goede informatiepositie mogelijk dat een uithuisgeplaatste geen idee heeft wat een beroep of een voorlopige voorziening inhoudt en kan betekenen. Het komt voor dat om deze reden alleen een advocaat wordt ingeschakeld in het strafrechtelijke traject. Dit is nadelig voor de rechtsbescherming van de uithuisgeplaatste. Zorgvuldige informatievoorziening, bijvoorbeeld over de voordelen van het inschakelen van een advocaat, wordt in dit verband van belang geacht.

In de gevallen waarin een advocaat informatie verschaftte over de rechtspositie en de procedure, alsmede in de gevallen waarin een advocaat een uithuisgeplaatste heeft geadviseerd, of zelfs heeft bijgestaan in een procedure, blijkt de inschakeling van een advocaat meerwaarde te hebben. De betrokkenheid van de advocaat zorgde er voor dat mensen beter geïnformeerd waren over hun mogelijkheden en dientengevolge een meer afgewogen keus konden maken inzake hun rechtsbeschermingsmogelijkheden. Soms blijkt een advocaat geen meerwaarde te hebben. Dat is als de advocaat niet actief informatie verstrekt over het huisverbod en de in dat verband aan te bieden diensten, maar zich beperkt tot het bijstaan in de strafzaak. Uit interviews met rechters komt naar voren dat advocaten bij huisverbodzaken in sommige gevallen een gebrekige kennis van het bestuursrecht hebben. Deze advocaten behandelen een huisverbodzaak maar hebben voornamelijk strafrechtelijke of civielrechtelijke

expertise omdat zij via het strafpiket met de uithuisgeplaatste in aanraking zijn gekomen of via een eventuele scheidingsprocedure.

Uit dit beperkte onderzoek blijkt dat achtergrondkenmerken van uithuisgeplaatsten geen rol spelen bij de keuze om al dan niet gebruik te maken van een advocaat.

## 9.6 De wenselijkheid en voor- en nadelen van een verplichte rechterlijke toets

*Biedt de huidige beroepsprocedure voldoende rechtsbescherming voor uithuisgeplaatsten? Zo nee, hoe kan deze rechtsbescherming vergroot worden?*

Situaties waarin zich huiselijk geweld voordoet, of situaties waarin huiselijk geweld dreigt, zijn veelal bijzonder complex. Het is vaak lastig om goed inzicht te krijgen in de toedracht en de aard van een (dreigende) huiselijk geweldsituatie. Hulpverleners geven aan dat maatwerk belangrijk is om in situaties van (dreigend) huiselijk geweld te komen tot een bevredigende oplossing. Een pragmatische aanpak is naar hun oordeel soms vereist. Enkele geïnterviewde burgemeesters onderschrijven deze stelling. Zij geven aan dat het gaat om maatschappelijke problemen die soms vooral een praktische oplossing vergen. Soms weegt het belang om te komen tot een vanuit maatschappelijk oogpunt geschikte oplossing voor betrokkenen zwaarder dan het stipt volgen van een juridische procedure. Vanuit het belang van een goede en pragmatische hulpverlening kan het soms verleidelijk zijn om in te leveren op het zorgvuldig naleven van juridische voorschriften. Dit spanningsveld tussen pragmatisme en juridische zorgvuldigheid doet zich op verschillende punten voor in de uitvoeringspraktijk van het huisverbod.

Het EVRM geeft waarborgen voor de (juridische) zorgvuldigheid voor de gevallen waarin de overheid een machtsmiddel aanwendt. In dit kader zijn (afhankelijk van het geval) artikel 6 EVRM eerste lid of artikel 13 EVRM van belang, waarin toegang tot een eerlijke procedure wordt gegarandeerd, en artikel 8 EVRM, waarin wordt bepaald dat een ieder recht heeft op respect voor zijn privéleven en zijn familie- en gezinsleven en dat inbreuken hierop aan bepaalde eisen moeten voldoen. Artikel 5 EVRM speelt geen rol, omdat vrijheidsbeneming niet aan de orde is. Met name het subsidiariteitscriterium van artikel 8 EVRM is relevant. Dit bepaalt dat zorgvuldigheidseisen in acht moeten worden genomen bij overheidsinbreuken op de door artikel 8 EVRM beschermde rechten.

In het nu volgende wordt ingegaan op verschillende aspecten van het huisverbod. Bij behandeling hiervan wordt steeds benoemd in welke mate er sprake is van voldoende rechtsbescherming. Indien relevant, wordt per aspect kort verwezen naar de in dat kader relevante artikelen in het EVRM.

Nadat de verschillende relevante zaken zijn behandeld, wordt een overkoepelend oordeel gegeven over de mate waarin er sprake is van voldoende rechtsbescherming. Hierbij worden de relevante artikelen uit het EVRM als uitgangspunt gehanteerd.

### 9.6.1 Rechtsbescherming gezien vanuit de ervaring van betrokkenen

De geïnterviewde uithuisgeplaatsten verschillen van mening over het nut van de oplegging van een huisverbod. Een aantal van hen vindt het een goede maatregel. Een aantal geeft aan het nut van het huisverbod te betwijfelen. Door het huisverbod zouden de betrokken partijen niet nader tot elkaar komen. Over de verlenging van een huisverbod zijn de respondenten eenduidiger. Een huisverbod wordt naar hun mening verlengd zonder dat dit met voldoende zorg is omkleed. De uithuisgeplaatsten zijn, voordat een beslissing tot verlenging wordt genomen, naar hun mening vaak niet, of niet voldoende gehoord. De dossiers op basis waarvan een burgemeester een beslissing neemt om al dan niet te verlengen zijn daarbij naar het oordeel van de ondervraagde uithuisgeplaatsten vaak eenzijdig.

Uithuisgeplaatsten zijn door verschillende oorzaken niet in alle gevallen goed op de hoogte van hun rechtsbeschermingsmogelijkheden. Soms zijn ze goed voorgelicht en is dit goed blijven hangen, een andere keer zijn ze weliswaar goed voorgelicht maar waren ze op het desbetreffende moment niet ontvankelijk voor de informatie. Soms zijn ze naar hun mening niet of niet goed voorgelicht. De communicatie over de rechtsbeschermingsmiddelen, alsmede de manier waarop de uithuisgeplaatsten tegen de situatie aankijken (ondermeer onderbouwd door de relational-distance-theorie en de behoeftepiramide van Maslow), maakt dat uithuisgeplaatsten vaak afzien van het instellen van beroep. In andere gevallen stelt men geen beroep in omdat men vermoedt dat men geen kans maakt in een procedure.

Uithuisgeplaatsten doen op basis van hun ervaringen een drietal aanbevelingen. Zij geven aan dat het belangrijk is dat zij goed worden geïnformeerd, zij geven aan dat het belangrijk is dat zij, indien zij bij niemand terecht kunnen, worden opgevangen en zij geven aan dat het belangrijk is om hen goed te horen om op die manier een gebalanceerd dossier op te kunnen bouwen. Deze aanbevelingen kunnen onder één en dezelfde noemer worden gebracht: zorgvuldigheid. Artikel 8 EVRM en artikel 6 EVRM eerste lid, of artikel 13 EVRM zijn in dit verband relevant.

Daarbij geven uithuisgeplaatsten aan dat zij een huisverbod ervaren als een grote inbreuk op hun privacy en als een straf. Het huisverbod wordt gezien als een schande, een reden waarom iemand zich niet meer durft te vertonen in de buurt, bij familie en bij vrienden.

### 9.6.2 Rechtsbescherming gezien vanuit de uitvoeringspraktijk

Dossiers komen over het algemeen op zorgvuldige wijze tot stand. Dit is echter niet altijd het geval. Hulpverleners stellen met de beste bedoelingen dossiers op. Op basis van een dossier wordt een oordeel geveld over de vraag of een uithuisplaatsing al dan niet verlengd dient te worden. De hulpverleners die een dossier opstellen zijn niet getraind in het wegen van feiten waaraan juridische gevolgen verbonden worden en in het doen van verslag van de in het dossier genoemde feiten. Het komt voor dat de manier waarop een dossier wordt opgesteld geen recht doet aan de nuances van het geval en dat door de wijze van verslaglegging bepaalde zaken uit de context worden gehaald. In een dossier worden in enkele gevallen (onbedoeld) verkeerde verbanden gelegd die grote gevolgen hebben voor uithuisgeplaatsten. Een aantal burgemeesters geeft aan in bepaalde gevallen (steekproefsgewijs) zelf de zaak te onderzoeken en betrokkenen soms in persoon te horen. Een aantal burgemeesters geeft aan volledig te vertrouwen op het dossier van de hulpverlening. Dit gaat in enkele gevallen ten koste van de rechtsbescherming van uithuisgeplaatsten. Er dient namelijk zorgvuldigheid in acht te worden genomen ten aanzien van de dossiervorming en ten aanzien van de besluitvorming. Artikel 8 EVRM eist dit, als ook artikel 3:2 Awb.<sup>3</sup> In een aantal onderzochte gemeenten heeft de burgemeester juridisch beleidsadviseurs aangesteld die nader onderzoek doen en het dossier toetsen op rechtmatigheid. In andere gemeenten is dat niet het geval en worden de dossiers uitsluitend vanuit een hulpverleningsperspectief opgesteld.

In de praktijk blijken uithuisgeplaatsten bij de voorbereiding van een besluit over het al dan niet opleggen van een verlenging van het huisverbod veelal telefonisch gehoord te worden. Volgens een handreiking van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>4</sup> kan telefonisch horen de toets op het punt van zorgvuldigheid doorstaan. Hierbij dient echter een kanttekening te worden gemaakt. Een belangrijke voorwaarde bij telefonisch horen in de zin van artikel 4:9 Awb is dat de uithuisgeplaatste aangeeft dat hij hiertegen geen bezwaar heeft. Gezien de in het onderzoek door de geïnterviewde uithuisgeplaatsten naar voren gebrachte bezwaren tegen het telefonisch horen, lijkt het niet voor de hand te liggen dat dit altijd het geval is. Op dit punt lijkt te weinig zorgvuldigheid te worden betracht.

### 9.6.3 Rechtsbescherming vanuit het perspectief van de burgemeester

Niet volgens iedereen is de burgemeester de meest geëigende persoon om te oordelen over situaties waarin al dan niet een huisverbod opgelegd dient te worden. Een burgemeester is niet opgeleid om te oordelen over specifieke situ-

3 Dit artikel bepaalt dat een bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en af te wegen belangen dient te vergaren.

4 Beke, B., J. Rullens, Wet tijdelijk huisverbod – een handreiking voor de burgemeester, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2008.

aties waarbij slechts enkele personen betrokken zijn.<sup>5</sup> Om redenen van een gedegen oordeelsvorming en in het verlengde daarvan, de rechtsbescherming, dient de burgemeester hier niet mee te worden belast. In de praktijk blijkt de burgemeester naar het oordeel van sommige wetenschappers en burgemeesters echter redelijk goed in staat een oordeel te vellen. Daarbij wordt ook aangehaald dat een burgemeester soms de betrokkenen kent en maatwerk kan leveren. Hier doet zich soms een spanningsveld voor tussen enerzijds pragmatisch maatwerk op het gebied van hulpverlening en anderzijds juridische zorgvuldigheid.

#### 9.6.4 Rechtsbescherming vanuit het perspectief van de rechter

De rechter toetst de veiligheidsvraag vol, de beslissing van de burgemeester wordt marginaal getoetst. Daarbij komt dat binnen het bestuursrecht aannemelijkheid van feiten voldoende is om tot een oordeel te komen. De combinatie van aannemelijkheid van feiten enerzijds en de marginale toetsing anderzijds, maakt dat een rechter niet snel tot het oordeel zal komen dat een burgemeester tot een beslissing is gekomen die hij in alle redelijkheid niet had kunnen nemen.

#### 9.6.5 Rechtsbescherming vanuit rechtsvergelijkend perspectief

Binnen het strafrecht ligt de focus op de bewijsbaarheid van feiten. Het gaat hierbij om een objectiveerbare overtuiging. Alternatieve interpretaties dienen nadrukkelijk te worden uitgesloten, tenzij deze uiterst onwaarschijnlijke mogelijkheden betreffen.<sup>6</sup> Binnen het bestuursrecht ligt de focus niet op de objectiveerbare overtuiging, maar op de aannemelijkheid van feiten.<sup>7</sup> Het aantonen van aannemelijkheid is minder complex, dan het aantoonbaar maken van een objectiveerbare overtuiging.<sup>8</sup> In die zin zou gesteld kunnen worden dat een persoon beter beschermd is tegen overheidsmacht binnen het strafrecht dan binnen het bestuursrecht. In dit verband kan worden verwezen naar artikel 6 EVRM. Deze stelling is echter wat kort door de bocht. Binnen het bestuursrecht gaan de zorgvuldigheidseisen van 3:2 Awb op, daarbij dient te worden voldaan aan de eisen van 8 EVRM. Ook de eisen van het eerste lid van artikel 6 EVRM of artikel 13 EVRM waarborgen een zorgvuldige procedure.

Een vergelijking van het huisverbod met de Bopz leert dat het hierbij gaat om vrijheidsbeneming en bij een huisverbod om vrijheidsbeperking. Beide maatregelen zijn daarom niet goed te vergelijken. De eisen van artikel 5

5 Het huisverbod is niet het enige beleidsveld waarbij dit aan de orde is.

6 C.P.M. Cleiren, J.F. Nijboer, *Tekst en Commentaar Strafvordering*, Kluwer, Deventer, 2007, art. 338, aant. 7.

7 Awb 02/673 VV, Rechtbank Middelburg, LJN AF5051, Rechtbank Middelburg, 14-01-2003.

8 Voor een uitvoerige uiteenzetting over de bewijslast binnen het bestuursrecht zie: Schuurmans, Y.E., *Bewijslastverdeling in het bestuursrecht: zorgvuldigheid en bewijsvoering bij beschikkingen*, Kluwer, Leiden, 2005.

EVRM gelden daarom niet voor het huisverbod, want hierbij is slechts sprake van een vrijheidsbeperkende maatregel.

Het belangrijkste verschil in de procedure van het contact- of straatverbod en het huisverbod is de rechterlijke toets. Binnen het strafrecht is het verbod een voorwaarde voor sepot of invrijheidstelling, opgelegd door de rechter en in het civiele recht verzoekt het slachtoffer de rechter in een kort geding om een straatverbod. Een huisverbod kan worden opgelegd zonder tussenkomst van een rechter, artikel 5 EVRM staat hieraan niet in de weg.

Net als in Nederland moet een uithuisgeplaatste in Oostenrijk en Duitsland zelf bij de rechter opkomen tegen een huisverbod. De bestudeerde systemen voorzien niet in een controle door de rechter die uit de wet voortvloeit. Een verschil met het Nederlandse systeem is dat over de verlenging van een huisverbod in Oostenrijk en Duitsland beslist wordt door de civiele rechter. Om een huisverbod voort te laten duren, moet de achterblijver in deze landen aan de civiele rechter verzoeken het verbod in stand te houden. De positie van de burgemeester en de achterblijver is in Nederland derhalve fundamenteel anders.

#### **9.6.6 Oordeel over de rechtsbescherming**

De vraag die beantwoord dient te worden is of de huidige beroepsprocedure voldoende rechtsbescherming biedt aan uithuisgeplaatsten. Deze vraag kan op basis van de bevindingen niet simpelweg met ja of nee beantwoord worden. In het nu volgende zal getracht worden een antwoord te formuleren op de vraag naar de mate waarin de Wth en de uitvoeringspraktijk voldoen aan de relevante waarborgen die zijn geformuleerd in het EVRM.

#### **9.6.7 Oordeel bezien vanuit artikel 5 EVRM**

Artikel 5 EVRM handelt over de vrijheid en veiligheid van ieders persoon. Het artikel bepaalt in dit verband ondermeer dat iemands vrijheid slechts mag worden ontnomen indien hij hiertoe is veroordeeld door een rechter. In het geval van het huisverbod gaat het niet om vrijheidsbeneming, maar om vrijheidsbeperking en dat maakt dat artikel 5 niet van toepassing is op het huisverbod. Artikel 5 EVRM staat derhalve aan een huisverbod dat wordt opgelegd door de burgemeester zonder tussenkomst van een rechter niet in de weg.

#### **9.6.8 Oordeel bezien vanuit het eerste lid van artikel 6 EVRM en/of artikel 13 EVRM**

Een uithuisgeplaatste kan een huisverbod aanvechten bij een rechterlijke instantie. De ‘veiligheidsvraag’ kan vol door een rechter getoetst worden, de beslissing van de burgemeester marginaal. De aannemelijkheid van een dreiging van gevaar is voldoende om een huisverbod op te leggen, bij de rechter hoeft geen sprake te zijn van een objectiveerbare overtuiging. Het eerste lid van arti-

kel 6 EVRM garandeert het recht op toegang tot een rechter ter vaststelling van burgerlijke rechten en verplichtingen of ter bepaling van de gegrondheid van een strafvervolgung van de klager. Artikel 13 EVRM garandeert de toegang tot een nuttige eerlijke beroepsprocedure. De huidige uitvoeringspraktijk voldoet in beginsel aan de eisen van het eerste lid van artikel 6 EVRM en/of artikel 13 EVRM, omdat beroep op de bestuursrechter is open gesteld. Of dit beroep, getoet op de specifieke omstandigheden van het geval, kan worden aangemerkt als voldoende effectief, kan alleen beoordeeld worden na grootschalig onderzoek van Europese en nationale jurisprudentie. Dat gaat het kader van dit verkennde onderzoek te buiten.

### 9.6.9 Oordeel bezien vanuit artikel 6 EVRM

Het tweede en derde lid van artikel 6 bevatten extra waarborgen in het kader van het procesrecht, bijvoorbeeld ten aanzien van de onschuldpresumptie en ten aanzien van de wijze van toetsing (vol) door een rechter. Het tweede en derde lid zijn alleen van toepassing indien sprake is van een criminal charge. De waarborgen van het tweede en derde lid zijn niet van toepassing omdat vooralsnog aangenomen mag worden dat geen sprake is van een criminal charge. Dat er geen sprake is van een criminal charge, heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak recentelijk uitgemaakt.<sup>9</sup> Uithuisgeplaatsten denken daar echter heel anders over, maar daarbij merken wij meteen op dat dit niet van doorslaggevend belang is voor de kwalificering van een maatregel door het EHRM. Uithuisgeplaatsten geven aan een huisverbod, gezien de ernst van de sanctie en de mate van inbreuk op hun privacy te ervaren als een straf. Hoe het EHRM hierover denkt, dient afgewacht te worden en dat zal sterk afhankelijk zijn van de omstandigheden van de concrete zaak. Vooralsnog mogen we aannemen dat de bepalingen uit het tweede en derde lid van artikel EVRM niet van toepassing zijn.<sup>10</sup> Vanuit deze optiek biedt de huidige procedure dus voldoende rechtsbescherming.

### 9.6.10 Oordeel bezien vanuit artikel 8 EVRM

Artikel 8 EVRM bepaalt dat een ieder recht heeft op respect voor zijn privéleven en zijn familie- en gezinsleven. Een inbreuk op deze rechten kan slechts worden gemaakt indien wordt voldaan aan verschillende in het artikel genoemde eisen, zoals de aanwezigheid van een wettelijke grondslag. Daarbij dient een inbreuk op de in het artikel omschreven rechten te voldoen aan eisen van zorgvuldigheid. Dit wordt bepaald door het subsidiariteitscriterium.

In het kader van de zorgvuldigheid van de uitvoering van het proces van oplegging en verlenging van het huisverbod is een aantal opmerkingen te maken. Een deel van de uithuisgeplaatsten geeft aan dat het naar hun mening

9 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 26 juni 2009, zaaknummer 200904347/2/H3, LJN BJ1118.

10 Hof Mensenrechten, *Escoubet v. Belgium*, arrest van 28 oktober 1999, Recueil/Reports, 1999-VII.



schort aan zorgvuldigheid. Zij hebben commentaar op de informatievoorziening, op de wijze van horen, op de naar hun inzicht eenzijdige dossiervorming en op het in sommige gevallen ontbreken van goede (dag)opvang. Ook bestudering van het uitvoeringsproces geeft aanleiding tot enige kanttekeningen op het gebied van zorgvuldigheid. In enkele bestudeerde dossiers lijkt het dossier op basis waarvan een huisverbod wordt verlengd niet zorgvuldig tot stand te komen. In dit verband kan worden gewezen op het feit dat hulpverleners niet getraind zijn om dossiers op te stellen waarin feiten gewogen worden waaraan juridische gevolgen verbonden worden. De omstandigheid dat een aantal burgemeesters volledig vertrouwen op het dossier van de hulpverlening geeft in dit verband aanleiding tot zorg. Daaraan toegevoegd kan worden de praktijk van het telefonisch horen van uithuisgeplaatsten in het kader van de besluitvorming over een verlenging. Deze praktijk voldoet veelal niet aan het gestelde artikel 4:9 Awb, te weten dat alleen telefonisch gehoord kan worden indien de uithuisgeplaatste expliciet aangeeft hier geen bezwaar tegen te hebben.

Geoordeeld moet worden dat de uitvoering van de Wth op een aantal punten niet altijd zorgvuldig geschiedt. Op basis van deze constatering kan worden gesteld dat zorgvuldige uitvoering van het huisverbod een belangrijk aandachtspunt vormt in het kader van de rechtsbescherming.

### 9.6.11 Algemeen oordeel

De uitvoeringspraktijk van de Wth valt niet onder de werking van artikel 5 EVRM. De uitvoeringspraktijk van de Wth voldoet aan de eisen die worden gesteld in het eerste lid van artikel 6 EVRM en/of in artikel 13 EVRM. De eisen uit het tweede en derde lid van artikel 6 EVRM gaan vooralsnog niet op, al moet een ‘Europees’ oordeel worden afgewacht. Ten aanzien van de zorgvuldigheid, zoals vereist volgens artikel 8 EVRM zijn er echter kanttekeningen te plaatsen bij de rechtsbescherming. De zorgvuldigheid van de uitvoering van de procedure vormt in het kader van de rechtsbescherming een belangrijk aandachtspunt.

De stelling lijkt gerechtvaardigd dat rechtsbeschermingsmogelijkheden aanwezig zijn, maar van de gehanteerde zorgvuldigheid moet worden geconcludeerd dat er op verschillende punten soms geen sprake is van een uitvoeringspraktijk die recht doet aan de belangen van uithuisgeplaatsten.

In het nu volgende zal aandacht worden besteed aan een mogelijke verbetering van de rechtsbescherming door een voorafgaande rechterlijke toets.

*Wat zijn de voor- en nadelen van een verplichte rechterlijke toets?*

Om de rechtsbescherming van uithuisgeplaatsten te verbeteren, kan overwogen worden de rechter voortaan de verlengingsbeslissingen te laten nemen. Dit is alleen waardevol indien blijkt dat een rechterlijke toets meerwaarde heeft ten opzichte van een eigenstandige beslissing van een burgemeester. Ook kan worden besloten de beschikking van de burgemeester altijd te laten toetsen

door de rechter. In die laatste constructie schuilt het voordeel in het feit dat een beslissing dubbel wordt gecheckt. Hierdoor wordt de kans op foutieve beslissingen verminderd.

De rechtsbescherming blijkt in de praktijk niet altijd optimaal. De problemen die hieraan ten grondslag liggen zouden gedeeltelijk kunnen worden weggenomen door een verplichte rechterlijke toets in te voeren. Door een verplichte toets zou bijvoorbeeld een barrière die uithuisgeplaatsten voelen om in beroep te gaan, namelijk het gevoel dat zij in beroep gaan tegen de achterblijver en dat dit hen door de achterblijver zal worden aangerekend, kunnen worden geslecht. Er is voor een toets dan immers geen handeling meer vereist van de uithuisgeplaatste. Daarbij wordt door een verplichte rechterlijke toets voorkomen dat uithuisgeplaatsten wegens een slechte informatiepositie, of omdat zij gezien de situatie andere dingen aan hun hoofd hebben, niet opkomen voor hun rechten en ondanks dat dit in hun belang is, een rechter niet naar de situatie laten kijken.

Een mogelijke discussie over wel of geen criminal charge evenals een discussie over vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking, zou door verplichte betrokkenheid van een rechter bij de verlenging geen betekenis meer hebben. Daarbij worden door behandeling door een rechter enige procesrechtelijke waarborgen ingebouwd voorafgaand aan een beslissing over een verlenging. Op basis van deze overwegingen lijkt een verplichte rechterlijke toets voordelen op te leveren.

Een verplichte rechterlijke toets heeft echter ook nadelen. Het meest in het oog springende nadeel ligt in de extra belasting die dit oplevert voor de hulpverlening, de uithuisgeplaatsten en de rechterlijke macht. Daarmee is verbonden dat een dergelijke toets ten koste kan gaan van de, in een situatie van huise-lijk geweld, gewenste snelheid. Ook is het voor een rechter minder eenvoudig dan voor de burgemeester om maatwerk te leveren ten aanzien van de beslissing tot het opleggen van het huisverbod en het inzetten van hulpverlening.

De vraag is of het introduceren van een rechterlijke toets in alle gevallen wel het juiste middel is om de rechtspositie van de uithuisgeplaatste voldoende te waarborgen. De voorzichtige constatering op basis van het onderzoek is dat het bij die rechtspositie vooral draait om zorgvuldigheid in de vorm van dossieropbouw en horen en daarnaast om informatievoorziening aan uithuisgeplaatsten. Een zorgvuldiger inrichting van de huidige besluitvormingsprocedure op die punten kan wellicht meer betekenen voor de rechtspositie van de uithuisgeplaatste dan het wijzigen van de rechtsbeschermingsprocedure.

Door uithuisgeplaatsten goed en op het goede moment te informeren over het huisverbod en de implicaties ervan, het verschil uit te leggen tussen het bestuursrechtelijke en het strafrechtelijke traject, wordt voorkomen dat uithuisgeplaatsten handelingen verrichten of nalaten die indruisen tegen hun eigen belangen. Wanneer bij een huisverbod het gebruik van een advocaat meer gepromoot wordt en niet alleen wordt verwezen naar dezelfde advocaat die ook in de strafzaak voor de cliënt optreedt, kan dit

ook worden bereikt. Door uithuisgeplaatsten de gelegenheid te geven face-to-face te worden gehoord kan meer recht worden gedaan aan hun kant van het verhaal. Door meer aandacht te besteden aan het voldoen aan zorgvuldigheidseisen, of door expliciet extra zorgvuldigheidseisen te stellen ten aanzien van de oplegging en verlenging van een huisverbod, kan op het gebied van de zorgvuldigheid ook veel worden gewonnen.

Met bovenstaande mogelijkheden wordt slechts een aantal voorbeelden gegeven van de manier waarop de rechtsbescherming, los van het invoeren van een verplichte rechterlijke toets, zou kunnen worden verbeterd. Wat met deze voorbeelden wordt getracht aan te geven is dat het invoeren van een verplichte rechterlijke toets bij een verlengingsbeslissing niet de enige manier is om tegemoet te komen aan mogelijke onvolkomenheden in de rechtsbescherming. In verband met de extra werklast die een rechterlijke toets op zou leveren voor de rechterlijke macht, en met de extra last die een rechterlijke toets zal kunnen leggen op hulpverleners en betrokkenen die zich geroepen kunnen voelen bij een zitting in het kader van een rechtszaak aanwezig te zijn, dient uitdrukkelijk ook gekeken te worden naar andere mogelijkheden om de rechtsbescherming te verbeteren. Investeren in zorgvuldigheid van het proces is vanuit deze invalshoek een aantrekkelijke optie.

## 9.7 Slotwoord

De Wth is een relatief nieuwe wet. Met de uitvoering van de wet is nu ruim een jaar ervaring opgedaan. Expertise is en wordt opgebouwd. De invoering van een nieuwe wet en de uitvoering ervan kan gepaard gaan met onverwachte effecten en met kinderziektes. Gezien de korte tijd dat de wet in werking is, lijkt het niet verstandig overhaaste beslissingen te nemen over ingrijpende aanpassingen van de wet of de uitvoering ervan. Problemen of onvolkomenheden die nu aan het licht komen dienen desalniettemin niet te worden genegeerd. Op grond van de bevindingen in dit rapport, lijkt het raadzaam in overweging te nemen de kwaliteit van de rechtsbescherming van uithuisgeplaatsten op verschillende punten te verbeteren. Dit betekent niet per definitie dat de rechtsbeschermingsprocedure zelf moet worden gewijzigd. Veel kan gewonnen worden met een zorgvuldiger inrichting van de besluitvormingsprocedure die vooraf gaat aan het opleggen van een huisverbod. Het is aan de wetgever om te beslissen welke maatregelen op dit moment gepast zijn.

## Bijlage 1

# Begeleidingscommissie

mevrouw mr. M.A.D.W. de Jong  
(voorzitter)

Radboud Universiteit Nijmegen

mevrouw drs. E.M. H. van Dijk

Wetenschappelijk Onderzoek  
en Documentatiecentrum,  
ministerie van Justitie

mevrouw mr. I. Horst-Vermaas

ministerie van Justitie

mevrouw mr. M.L. Kroon

ministerie van Justitie

de heer J.H.E. van Zelst, Msc., MA.

ministerie van Binnenlandse  
Zaken en Koninkrijksrelaties

mevrouw mr. S. Etty

GGD Rotterdam

de heer drs. F. Kriek

Regioplan



## Geïnterviewde respondenten

### **25 Uithuisgeplaatsten uit de volgende regio's:**

Amsterdam (2)  
Arnhem (1)  
Friesland (1)  
Groningen (3)  
Noord en Midden Limburg (2)  
Noord-Kennemerland (1)  
Rotterdam-Rijnmond (14)  
Utrecht (2)

### **4 Advocaten uit de volgende plaatsen:**

Rotterdam (2)  
Zutphen  
Arnhem

### **6 Burgemeesters:**

Groningen (Dhr. dr. mr. J.P. Rehwinkel)  
Hoogezand-Sappemeer (Mw. mr. Y.P. van Mastrigt)  
Rotterdam (Dhr. Ing. A. Aboutaleb)  
Kollumerland (Dhr. B. Bilker)  
Vlagtwedde (Mw. L.A.M. Kompier)  
Venlo (Dhr. drs. H.F.M. Bruls)

### **4 Hulpverleners:**

Venlo (Mutssaersstichting)  
Arnhem (Hera)  
Groningen (Gemeente Groningen)  
Rotterdam (GGD)

## **5 Wetenschappers:**

Dhr. prof. mr. dr. Jan Brouwer

Hoogleraar Algemene Rechtswetenschap, Rijksuniversiteit Groningen

Mw. mr. dr. Katinka Lünemann

Senior onderzoeker; Themacoördinator Recht, bescherming en preventie,  
Verwey-Jonker instituut Utrecht

Dhr. prof. mr. dr. Henny Sackers

Hoogleraar Bestuurlijk sanctierecht, Radboud Universiteit Nijmegen

Dhr. prof. mr. dr. Lodewijk Rogier

Hoogleraar Staats- en bestuursrecht, Erasmus Universiteit Rotterdam

Mw. prof. dr. Renée Römken

Hoogleraar Victimologie/Interpersoonlijk geweld, Universiteit van Tilburg

## **4 Rechters:**

Rechtbank Rotterdam (2)

Rechtbank Almelo

Rechtbank Maastricht

# Literatuurlijst

## I. Literatuur

T. Barkhuysen, *Art. 13 EVRM: effectieve nationale rechtsbescherming bij schending van mensenrechten*, Lelystad, Uitgeverij Koninklijke Vermande B.V., 1998.

T. Barkhuysen, M.L. van Emmerik, *Rechtsbescherming tegen de overheid en het EVRM*, TMA, 2006.

B. Beke, J. Rullens, *Wet tijdelijk huisverbod – een handreiking voor de burgemeester*, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2008.

D. Black, *The Behavior of Law*, New York: Academic Press, 1976.

T.C. Borman, P.J.J. van Buuren, *Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht*, Kluwer, Deventer, 2009.

H.E. Bröring, ‘Een verknipt stelsel Over de Wet Bopz, de civiele verzoekschriftprocedure en bestuursrechtelijk (Awb-) besluitvormingsrecht’, in: *Jurisprudentie Bestuursrecht Plus*, 2007, afl. 1, p. 14-33.

C.P.M. Cleiren, J.F. Nijboer, *Tekst en Commentaar Strafvordering*, Kluwer, Deventer, 2007.

P. van Dijk e.a., *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, (fourth ed.), Intersentia: Antwerpen/Oxford 2006.

T. van Dijk, S. Flight, E. Oppenhuis en B. Duesmann, *Huiselijk geweld – aard, omvang en hulpverlening*, ministerie van Justitie, Den Haag, 1997.

W.J.A.M. Dijkers, *Doen en laten in de Bopz machtigingsprocedure. Een onderzoek naar juridische posities*, Den Haag, 2003.



A.B. Engberts , H.G.M. Cornelissen, ‘Swiebertje en Superman: De burgemeester en zijn taak in openbare orde en veiligheid’, in: *Justitiële verkenningen*, jaargang 36, nr. 3, 2010, p. 83-84.

H.Ph.J.A.M. Hennekes, *Openbare-orderecht*, Kluwer, Deventer 2007.

M.A.D.W. de Jong, ‘De opgetuigde burgemeester Over de uitbreiding van bevoegdheden tot handhaving van de openbare orde’, in: *De Gemeentestem*, 2004, 196.

J. vande Lanotte, Y. Haeck, *Handboek EVRM deel 2: artikelsgewijze commentaar*, Intersentia, Antwerpen-Oxford, 2004.

K.D. Lünemann, P.J.P. Tak en D.J.G. Piechocki, *Interventie door uithuisplaatsing De juridische mogelijkheden van uithuisplaatsing van plegers van huiselijk geweld in Oostenrijk en Duitsland*, Utrecht 2002.

R. Löbmann, ‘New Police Responses to Domestic Violence: The Go-order in Germany’, in: *Swiss Journal of Psychology* 65 (2), 2006, p. 101-105.

A.H. Maslow, A Theory of Human Motivation, in: *Psychological Review* 50(4), 1943, p. 370-96.

H.J.H. van Meegen, ‘Het huisverbod: bestuursrecht in handen van de familierechter’, in: *Jurisprudentie Bestuursrecht plus*, 2010, aflevering 1, p. 2-15.

E.R. Muller e.a., *Bestuur, recht en veiligheid: bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding*, Den Haag, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2007.

L.J.J. Rogier, *De aanpak van criminaliteit en terrorisme; verschuiving van strafrecht naar bestuursrecht*, (preadviezen VAR), VAR-reeks nr. 138, Den Haag, 2007

R. Römkens en J. van Poppel, *Bruikbaarheid van het risicotaxatieinstrument huiselijk geweld*, Tilburg 2007.

H.B.J. Sackers , *Herder, hoeder en handhaver. De burgemeester en het bestuurlijk sanctierecht*, Radboud Universiteit Nijmegen, 15 januari 2010.

Y.E. Schuurmans, *Bewijslastverdeling in het bestuursrecht: zorgvuldigheid en bewijsvoering bij beschikkingen*, Kluwer, Leiden, 2005.

M.L.W.M. Viering, *Het toepassingsbereik van art. 6 EVRM*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1994.

## II. Kamerstukken

Behandeling van het wetsvoorstel Wth in de Eerste Kamer, *Handelingen I*, 2008-2009, 2, p. 76.

Memorie van antwoord Wet tijdelijk huisverbod, *Kamerstukken I* 2007/08, 30 657, C.

Motie van het lid Dölle c.s. Wet tijdelijk huisverbod, *Kamerstukken I* 2008/09, 30 657, nr. I

Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Justitie voor het jaar 2009, *Kamerstukken I*, 2008/09, 31 700 VI, I.

Memorie van Toelichting Wet tijdelijk huisverbod, *Kamerstukken II* 2005/06, 30 657, nr. 3.

Advies en nader rapport Wet tijdelijk huisverbod, *Kamerstukken II* 2005/06, 30 657, nr. 4.

Nota naar aanleiding van het verslag Wet tijdelijk huisverbod, *Kamerstukken II* 2006/07, 30 657, nr. 6.

Brief van de minister van Justitie: Aanpak huiselijk geweld, *Kamerstukken II*, 2006/07, 28 345, nr. 47.

Nota van wijziging Wet griffierechten burgerlijke zaken, *Kamerstukken II*, 2008/09, 31 758, nr. 7.

Nota Privé geweld – publieke zaak, *Kamerstukken II*, 2001/02, 28 345, nr. 2.

## III. Overige stukken

Brief minister van VWS aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam, 4 november 1998, internet: <http://www.minvws.nl/kamerstukken/gvm/1998/rol-van-de-burgemeester-in-kader-van-wet-bopz.asp> (geraadpleegd op 11 februari 2010).

B. Haller, *The Austrian Legislation against Domestic Violence*, CAHRV - Coordination Action against Human Rights Violations, 2005, internet: [http://www.ikf.ac.at/english/austrian\\_legislation\\_against\\_domestic\\_violence.pdf](http://www.ikf.ac.at/english/austrian_legislation_against_domestic_violence.pdf) (geraadpleegd op 2 maart 2010).

Folder van ministerie van Justitie, *U heeft een huisverbod... Wat nu? - Praktische informatie voor personen aan wie een huisverbod is opgelegd*.

Openbaar Ministerie, *Aanwijzing huiselijk geweld en eerdergerelateerd geweld*, 29 maart 2010, Stcr. 2010, 6462.

*Plan van aanpak Huiselijk Geweld tot 2011 "De volgende fase"*, ministerie van Justitie, Den Haag, augustus 2008.

# Jurisprudentieoverzicht

## **Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State**

ABRvS 2 november 2005, 200405782/1, LJN AU5397  
ABRvS 26 juni 2009, 200904347/2/H3, LJN BJ1118  
ABRvS 17 februari 2010, 200901488/1/H3, LJN BL4143  
ABRvS 17 februari 2010, 200901869/1/H3, LJN BL4144  
ABRvS 17 februari 2010, 200902749/1/H3, LJN BL4145  
ABRvS 24 februari 2010, 200905605/1/H3, LJN BL5572  
ABRvS 24 februari 2010, 200905283/1/H3, LJN BL5573  
ABRvS 17 maart 2010, 200904566/1/H3, LJN BL7780  
ABRvS 24 maart 2010, 200907060/1/H3, LJN BL8720

## **Rechtbanken**

Rechtbank Alkmaar, 31 maart 2009, LJN BI0661  
Voorzieningenrechter Rechtbank Alkmaar, 30 september 2009, LJN BK2210

Rechtbank Almelo, 11 maart 2009, LJN BH5951  
Rechtbank Almelo, 12 maart 2009, LJN BH6210  
Rechtbank Almelo, 13 maart 2009, LJN BH6166  
Rechtbank Almelo, 23 maart 2009, LJN BI0925  
Rechtbank Almelo, 1 juli 2009, LJN BJ1321  
Rechtbank Almelo, 24 november 2009, LJN BK4928

Rechtbank Amsterdam, 4 mei 2009, LJN BJ3203  
Rechtbank Amsterdam, 7 mei 2009, LJN BJ3207  
Rechtbank Amsterdam, 3 juni 2009, LJN BJ3176  
Rechtbank Amsterdam, 3 juni 2009, LJN BJ3182  
Rechtbank Amsterdam, 4 juni 2009, LJN BJ3200  
Rechtbank Amsterdam, 9 juni 2009, LJN BJ3209  
Rechtbank Amsterdam, 1 juli 2009, LJN BJ3149  
Rechtbank Amsterdam, 20 juli 2009, LJN BJ5327  
Rechtbank Amsterdam, 23 september 2009, LJN BK3842  
Rechtbank Amsterdam, 1 oktober 2009, LJN BK3770  
Rechtbank Amsterdam, 5 oktober 2009, LJN BK3764

Rechtbank Amsterdam, 8 januari 2010, LJN BM1080  
Rechtbank Amsterdam, 15 januari 2010, LJN BM1077  
Rechtbank Amsterdam, 15 januari 2010, LJN BM1208  
Rechtbank Amsterdam, 1 maart 2010, LJN BM1408  
Rechtbank Amsterdam, 18 maart 2010, LJN BM1415

Rechtbank Arnhem, 20 mei 2009, LJN BI5992  
Rechtbank Arnhem, 5 augustus 2009, LJN BJ4703  
Rechtbank Arnhem, 19 augustus 2009, LJN BJ5676

Rechtbank Breda, 13 maart 2009, LJN BH6368

Rechtbank Dordrecht, 18 november 2009, LJN BK4558  
Voorzieningenrechter Rechtbank Dordrecht, 15 mei 2009, LJN BI4394

Rechtbank 's-Gravenhage, 20 mei 2009, LJN BK0950  
Voorzieningenrechter Rechtbank 's-Gravenhage, 18 februari 2009, LJN BH5448  
Voorzieningenrechter Rechtbank 's-Gravenhage, 7 mei 2009, LJN BJ7629  
Voorzieningenrechter Rechtbank 's-Gravenhage, 15 mei 2009, LJN BJ7652  
Rechtbank 's-Gravenhage, 7 september 2009, LJN BK5599  
Voorzieningenrechter Rechtbank 's-Gravenhage, 20 januari 2010, LJN BL4403  
Rechtbank 's-Gravenhage, 26 januari 2010, LJN BL4387  
Voorzieningenrechter Rechtbank 's-Gravenhage, 2 februari 2010, LJN BL4415  
Voorzieningenrechter Rechtbank 's-Gravenhage, 11 februari 2010, LJN BL7219

Voorzieningenrechter Rechtbank Groningen, 17 maart 2010, LJN BL8016

Rechtbank Haarlem, 4 februari 2010, LJN BL5485

Voorzieningenrechter Rechtbank 's Hertogenbosch, 22 januari 2009, LJN BH0655  
Rechtbank 's Hertogenbosch, 7 juli 2009, LJN BJ2107

Rechtbank Leeuwarden, 3 juni 2009, LJN BI6760

Rechtbank Maastricht, 24 februari 2009, LJN BH4500  
Rechtbank Maastricht, 12 augustus 2009, LJN BJ5313

Rechtbank Middelburg, 14 januari 2003, LJN AF5051.

Voorzieningenrechter Rechtbank Roermond, 19 maart 2009, LJN BH9055  
Voorzieningenrechter Rechtbank Roermond, 30 september 2009, LJN BJ9231

Rechtbank Rotterdam, 5 februari 2009, LJN BH2366  
 Rechtbank Rotterdam, 12 maart 2009, LJN BI1361  
 Rechtbank Rotterdam, 18 mei 2009, LJN BI4165  
 Rechtbank Rotterdam, 11 juni 2009, LJN BI7453  
 Rechtbank Rotterdam, 12 juni 2009, LJN BJ4808  
 Rechtbank Rotterdam, 6 augustus 2009, LJN BJ4811  
 Voorzieningenrechter Rechtbank Rotterdam, 16 oktober 2009, LJN BK1140  
 Voorzieningenrechter Rechtbank Rotterdam, 29 oktober 2009, LJN BK3056  
 Voorzieningenrechter Rechtbank Rotterdam, 11 november 2009, LJN BK3299  
 Voorzieningenrechter Rechtbank Rotterdam, 27 november 2009, LJN BK5164  
 Voorzieningenrechter Rechtbank Rotterdam, 8 december 2009, LJN BK5733  
 Voorzieningenrechter Rechtbank Rotterdam, 15 december 2009, LJN BK6574  
 Voorzieningenrechter Rechtbank Rotterdam, 29 december 2009, LJN BL4039  
 Voorzieningenrechter Rechtbank Rotterdam, 31 december 2009, LJN BL4046  
 Voorzieningenrechter Rechtbank Rotterdam, 13 januari 2010, LJN BL4033  
 Voorzieningenrechter Rechtbank Rotterdam, 13 januari 2010, LJN BL4036  
 Voorzieningenrechter Rechtbank Rotterdam, 15 januari 2010, LJN BK9622  
 Voorzieningenrechter Rechtbank Rotterdam, 23 maart 2010, LJN BL9131

Rechtbank Utrecht, 27 maart 2009, LJN BH9818  
 Voorzieningenrechter Rechtbank Utrecht, 29 mei 2009, LJN BI6366  
 Rechtbank Utrecht, 16 juni 2009, LJN BI9330  
 Rechtbank Utrecht, 21 augustus 2009, LJN BJ6231  
 Voorzieningenrechter Rechtbank Utrecht, 22 januari 2010, LJN BL1054  
 Voorzieningenrechter Rechtbank Utrecht, 22 januari 2010, LJN BL1066

Rechtbank Zutphen, 7 januari 2010, LJN BK9396

Rechtbank Zwolle, 16 maart 2009, LJN BH6472  
 Rechtbank Zwolle, 20 augustus 2009, LJN BJ6207

## **EHRM**

EHRM, Boyle and Rice v. United Kingdom, arrest van 27 april 1988, Publ. Hof, Serie A, vol. 131 par. 65.  
 EHRM, Halford v. United Kingdom, arrest van 25 juni 1997, Recueil/Reports, 1997, par 65.  
 EHRM, Özturk v. Germany, arrest van 21 februari 1984, Publ. Hof, Serie A vol. 73.  
 EHRM, 23 november 2006, NJCM-bulletin 2007, p.167-178 met noot van F.M.J. den Houdijker.  
 EHRM, Escoubet v. Belgium, arrest van 28 oktober 1999, Recueil/Reports, 1999-VII.

EHRM, *Sunday Times v. United Kingdom*, arrest van 26 april 1979, Serie A, nr. 30, par. 46-53.

EHRM, *Engel v. Netherlands*, arrest van 8 juni 1976, Publ. Hof, Serie A. Vol. 22.

EHRM, *Handyside v. the United Kingdom*, arrest van 7 December 1976, nr. 5493/72.

EHRM, *Bentham v. Netherlands*, arrest van 23 oktober 1985, zaaknr. 1/1984/73/111, Publ. CEDH, Serie A, Vol. 97.

# Itemlijsten interviews

## **Itemlijst uithuisgeplaatsten**

### **Vragen aan uithuisgeplaatste om zichzelf te introduceren:**

- Naam, opleidingsniveau, werk, leeftijd, geboorteplaats.

### **Vragen over de situatie waarin een huisverbod is opgelegd:**

- Waarom is het huisverbod opgelegd?
- Eens met oplegging?

### **Ervaring met het huisverbod:**

- Hoe huisverbod ervaren?
- Hulpverlening geaccepteerd?
- Hoe was contact met hulpverlening?
- Met de politie in aanraking?
- Proces verbaal / vervolging?
- Detentie?

### **Vragen over de situatie waarin verlening is opgelegd:**

- Waarom is de verlening op gelegd?
- Eens met verlenging?

### **Ervaring met de verlenging:**

- Hoe verlenging ervaren
- Contact met hulpverlening

### **Advocaat:**

- Is de uithuisgeplaatste er op gewezen dat hij recht had op een advocaat/is hem een advocaat toegewezen?
- Is deze advocaat hem toegewezen omdat proces verbaal tegen hem is opge maakt en hij in de cel zat (strafrechtelijk traject)?
- Is deze advocaat hem toegewezen in het kader van de uithuisplaatsing (bestuursrechtelijk traject)?
- Heeft de uithuisgeplaatste contact gehad met de advocaat?
- Zo nee, waarom niet?
- Zo ja kan hij vertellen hoe dat contact verliep?



- Heeft de uithuisgeplaatste gebruik gemaakt van een advocaat? (zie afwegingen)
- Wat was de overweging van de uithuisgeplaatste om dit al dan niet te doen?

**Afwegingen omtrent beroep:**

- Is hij in beroep gegaan tegen de uithuisplaatsing?
- Waarom (niet)?
- Wist hij dat dit kon? (zie afwegingen)
- Vervolging → Is hij hiertegen wel in beroep gegaan?
- Beroep → Is een voorlopige voorziening aangevraagd?
- Bij beroep, zou hij opnieuw in beroep gaan bij nieuw huisverbod?

**Afwegingen:**

- Persoonskenmerken
- Vaardigheden om een procedure te voeren (bureaucratische competentie)
- Kennis om een procedure te voeren
- Tijd om een procedure te voeren
- Financiële middelen om een procedure te voeren
- Kansinschatting
- Emotionele kosten
- Tijdsbeslag
- Jargon rechters
- Procedure sluit niet aan bij het gewenste resultaat
- Onbekendheid met de procedure
- Onbekendheid met de kosten van de procedure
- Relational distance theorie
- Wantrouwen juridisch systeem
- Culturele belemmeringen
- Onbekendheid met de proceduremogelijkheid
- Kosten om een goede advocaat te vinden
- Ervaring met rechtelijke procedures
- Niet weten hoe een advocaat te vinden
- In beroep gaan lost het probleem niet op
- In beroep gaan werkt escalerend

**Verloop van beroepsprocedure:**

- Was de rechter goed op de hoogte van de problematiek?
- Voelde de uithuisgeplaatste zich gehoord?
- Tevreden over uitkomst?

**Rechtelijke toets:**

- Heeft de uithuisgeplaatste hier een mening over? Zou hij hierbij gebaat zijn? Zou hij dit wenselijk vinden?

## Itemlijst Burgemeesters

- Centrale onderzoeksvraag:  
Biedt de huidige beroepsprocedure voldoende rechtsbescherming voor uit huisgeplaatsten? Zo nee, hoe kan deze rechtsbescherming vergroot worden?
- Het opleggen van een huisverbod door de burgemeester is uniek in de wereld. Het komt voort uit artikel 12 van de Politie, dat bepaalt dat de burgemeester verantwoordelijk is voor de (spoedeisende) hulpverlening. Vindt u het logisch dat deze bevoegdheid aan de burgemeester is toebedeeld?
- De burgemeester is verantwoordelijk voor het *opleggen* van het huisverbod. Hij/zij kan dit mandateren aan de hulpofficier van justitie. Doet u dat?
- De *verlenging* van het huisverbod kan niet gemandateerd worden. Vindt u dat terecht?
- Er is een aantal argumenten te bedenken waarom niet de burgemeester maar de rechter zou moeten besluiten tot verlenging van een huisverbod:
  - Een uithuisgeplaatste kan bij de bestuursrechter in beroep gaan tegen de verlenging van het huisverbod. Het initiatief daarbij ligt dus bij de uithuisgeplaatste zelf. De praktijk leert dat dat weinig gebeurt, bijvoorbeeld doordat de kennis en vaardigheden om procedure te voeren ontbreken. Je zou daarom kunnen zeggen dat de rechtsbescherming onder de maat is.
  - Bij het opleggen van een huisverbod is sprake van een crisissituatie die snel moet worden afgehandeld, maar bij de verlenging is daar geen sprake meer van.

Wat is uw oordeel over deze argumenten die zouden pleiten voor een verplichte rechterlijke toets bij de verlenging van een huisverbod?

- Artikel 5 Wth bepaalt dat de burgemeester er zorg voor draagt dat de uithuisgeplaatste binnen 24 uur nadat hij die wens te kennen heeft gegeven, voor de duur van de behandeling van zijn verzoek om voorlopige voorziening wordt bijgestaan door een raadsman. Wordt daar voor zover u weet vaak gebruik van gemaakt? Zo nee, waarom niet?

- Een maatregel van de burgemeester die enigszins te vergelijken is met het huisverbod betreft de onvrijwillige opname in een psychiatrische instelling die de burgemeester op grond van de Bopz kan opleggen als spoedmaatregel. De (civiele) rechter beslist daarbij na een paar dagen over voortzetting van de onvrijwillige opname. Zijn het huisverbod en de onvrijwillige opnemering wat u betreft van dezelfde orde qua inbreuk op de persoonlijke levenssfeer? Zo ja, zou de rechtsbescherming in beide gevallen wat u betreft ook gelijk moeten zijn?
- Wat zijn volgens u de voor- en nadelen van de huidige bevoegdheidsverdeling rond de verlenging van een huisverbod ten opzichte van een verplichte rechterlijke toets?

## Itemlijst Wetenschappers:

- Centrale onderzoeksvraag:  
Biedt de huidige beroepsprocedure voldoende rechtsbescherming voor uithuisgeplaatsten? Zo nee, hoe kan deze rechtsbescherming vergroot worden?
- *Visie op de rechtsbescherming van uithuisgeplaatsten:*
- *Contact met uithuisgeplaatste*
- *Voorlichting over huisverbod*
- *Horen van de uithuisgeplaatste*
- *Hulpverlening aan de uithuisgeplaatste*
- *Visie op rol burgemeester bij oplegging en verlenging van huisverbod*
- *Visie op rol burgemeester ten opzichte van rol bij BOPZ, contactverbod en straatverbod*
- *Visie op wijze van toetsing door rechter*
- *Visie op een eventueel in te stellen rechterlijke toets bij verlenging*
- *Verschil strafrecht en bestuursrecht; het onomstotelijk vaststellen van een strafbaar feit tegenover het aannemelijk maken van een bepaalde dreiging. Gevolgen voor rechtsbescherming*
- *Verschil in (crisis)situatie tussen oplegging en verlenging; gevolgen voor rechtsbescherming*

## Itemlijst Advocaten

- Hebt u meerdere ervaringen met huisverbodzaken?
  - Zo ja, welke tendensen kunt u daarin onderscheiden?
  - Zo nee, wat viel u op aan deze zaak?
- Hoe kwam u in contact met de cliënt? Ging dat op eigen initiatief van de cliënt of was hier een tussenpersoon bij betrokken?
- Hoe is uw kennis omtrent huisverboden. Was u bekend met de materie destijds?
- Wat is uw opvatting over het dossier (voor zover u nog weet), zoals gepresenteerd door verweerder?
- Bent u op tijd betrokken bij de zaak?
- Hebt u zicht op de lijn die er is binnen de jurisprudentie over dit onderwerp?
- Zo ja, wat onderscheidt u binnen deze lijn?
- De bevoegdheid tot oplegging ligt bij de burgemeester. Hebt u het idee dat door de burgemeester missers zijn gemaakt in de afweging om het huisverbod op te leggen en of de juiste persoon het verbod heeft gekregen?
- De burgemeester verlengt ook. Wat weet u over de advisering aan de burgemeester om deze beslissing te nemen? In casu en in het algemeen.
- Is de burgemeester de juiste persoon? Of zou het iemand anders moeten zijn die huisverboden oplegt?
- Was er samenloop met het strafrechtelijke traject?
- Zo ja, hebt u daarin ook opgetreden als advocaat voor de cliënt en hoe verliep dit?
- Hoe ziet u de Wet tijdelijk huisverbod in verhouding tot de systematiek in andere wetten, bijvoorbeeld het straat- en contactverbod via de strafrechter of de civiele rechter?
- Wat is uw mening over de toetsing door de rechter? Is deze voldoende? Wordt alle informatie die relevant is hierin meegenomen?
- Is de huidige wijze van rechtsbescherming voor personen die worden beschuldigd van huiselijk geweld/mishandeling adequaat?
- Draagt een verplichte rechterlijke toets bij aan de rechtsbescherming van uithuisgeplaatsten denkt u?

## Itemlijst Rechters

- Centrale onderzoeksvraag:
- Biedt de huidige beroepsprocedure voldoende rechtsbescherming voor uithuisgeplaatsten? Zo nee, hoe kan deze rechtsbescherming vergroot worden?
- *Wijze van toetsing door rechter*
  - Wijze van beoordeling feiten die in het dossier worden gepresenteerd
  - Mate waarin de dossiers die de rechter krijgt aangeleverd van de burgemeester voldoende informatie bevatten
  - Al dan niet uitvoeren van aanvullend feitenonderzoek
  - Al dan niet ondervragen van betrokkenen
  - Oordeel over juridische kwaliteit van opleggings- en verlengingsbeschikkingen van huisverboden
  - Oordeel over de kwaliteit van de gevoerde verweren bij beroepen en voorlopige voorzieningen.
- Verschillen in de wijze waarop de rechter in beroepzaken tot een oordeel komt over situaties waarin een huisverbod wordt opgelegd, ten opzichte van de wijze waarop de burgemeester dat doet.
- Verschillen in de wijze waarop de rechter in beroepzaken tot een oordeel komt over situaties waarin een huisverbod wordt verlengd, ten opzichte van de wijze waarop de burgemeester dat doet.
- Momenteel staat voor uithuisgeplaatsten de mogelijkheid open om beroep aan te tekenen tegen een opgelegd huisverbod of tegen een verlenging van een huisverbod. Een mogelijkheid die in de Eerste Kamer genoemd werd tijdens de behandeling van de Wet tijdelijk huisverbod is dat een verplichte rechterlijke toets wordt ingesteld bij verlenging van het huisverbod. Op deze manier zou de rechtsbescherming van uithuisgeplaatsten mogelijk verbeteren. Uw mening is over deze mogelijkheid.
- Beslissingen tot gedwongen opneming van psychiatrische patiënten op basis van de BOPZ, contactverboden en gebiedsverboden worden genomen door een rechter. De beslissing om een huisverbod op te leggen of te verlengen wordt genomen door de burgemeester. Indien gewenst kan de uithuisgeplaatste hiertegen beroep aantekenen. Uw mening over dit verschil in betrokkenheid van de rechterlijke macht.
- De Eerste Kamer stelde bij de behandeling van de Wet tijdelijk huisverbod voor een verplichte rechterlijke toets in te stellen bij verlenging van het huisverbod. Op deze manier zou de rechtsbescherming van uithuisgeplaatsten mogelijk verbeteren. Uw standpunt hierover.

- Algemene visie op de rechtsbescherming van uithuisgeplaatsten
- Verschil strafrecht en bestuursrecht; het onomstotelijk vaststellen van een strafbaar feit tegenover het aannemelijk maken van een bepaalde dreiging. Gevolgen voor rechtsbescherming.
- Hoe verhoudt het huisverbod zich tot het bepaalde in artikelen 6 en 8 EVRM?

# Expertmeeting

## De genodigden:

- Chris van de Berg (kabinetssecretaris, gemeente Arnhem)
- Matti Knoop (kinder- en jeugdpsycholoog en casemanager, Mutsaersstichting, Venlo)
- Harry Mulder (sociaal psychisch verpleegkundige, Kade 17, Utrecht)
- Katinka Lünemann (Wetenschappelijk onderzoeker, Verwey-Jonker instituut, Utrecht)
- Riekje Kok (directeur stichting Toevluchtsoord, waaronder het SHG valt, Groningen)
- Ellen Wahrlich (beleidsmedewerker, Reclassering Noord-Nederland)
- Rita Jansen (casemanager, Reclassering Noord-Nederland)

## De stellingen:

### De bevoegdheid van de burgemeester

*“De burgemeester is als burgervader bij uitstek de geschikte instantie voor de oplegging en verlenging van het huisverbod; de zorg voor adequate hulpverlening en het waarborgen van veiligheid kunnen door de burgemeester goed worden afgewogen”*

### De vormgeving van de voorbereidingsprocedure

*“Een zorgvuldige inrichting van het proces dat voorafgaat aan het nemen van de maatregel tot oplegging van het huisverbod bevordert de rechtspositie van de uithuisgeplaatste. Hoor en wederhoor in persoon is daarbij een basisvereiste.”*

### Inschakeling van de advocaat

*“Als randvoorwaarde voor een adequate rechtsbescherming dienen uithuisgeplaatsten standaard een advocaat toegewezen te krijgen, in beginsel niet zijnde de advocaat die in het strafpiket eventueel aan de persoon wordt toegewezen.”*

### De rechterlijke toets

*“De rechter dient bij zijn beoordeling van de zaak indringend te toetsen of bij de voorbereiding van de oplegging van het huisverbod wordt voldaan aan elementaire zorgvuldigheidseisen.”*





## English summary

The main question addressed in this study is as follows: *Does the law provide sufficient legal protection for persons subject to domestic exclusion orders and should a mandatory judicial review be introduced for the extension of a domestic exclusion order?* This question was prompted by the debate in the Dutch Upper House about the bill concerning the Domestic Exclusion Act.<sup>1</sup> The background to this bill is that extension of an exclusion order takes almost twice as long as the period for which an exclusion order is issued in the first instance.

The Ministry of Justice's Research and Documentation Centre commissioned this study in order to take a first step towards answering this question. The study does not aim to provide a definitive answer as to whether or not a mandatory judicial review should be introduced, but concentrates on the pros and cons of such a review.

The study used a combination of empirical data based on interviews and case file analysis, and a review of literature and case law. The section concerned with legal doctrine consists of a study of the fundamental rights of an excluded person on the basis of the ECHR and a large proportion of the national case law on exclusion orders. Interviews were also held with five academics, and the Dutch legislation was briefly compared with that of Austria and Germany. The practical section contains interviews with 25 excluded persons, analysis of twenty case files, and interviews with four lawyers, six mayors, four care practitioners and four judges.

When a measure as drastic as an exclusion order is taken, several fundamental rights are involved, namely those set out in Articles 5, 6, 8 and 13 of the ECHR. The last three Articles are of particular importance. Articles 6 and 13 of the ECHR are essentially about access to the court and the availability of a true and effective legal remedy. The main question in relation to Article 6 ECHR is whether the exclusion order can be regarded as a punitive sanction. If it can, then stronger safeguards of legal protection apply. The highest Dutch administrative court, the Administrative Division of the Council of State (*Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State*), is of the opinion that this is not

---

1 Kamerstukken [Parliamentary Documents] I, 2008/09, 30 657, no. I, p. 1.

the case. Article 13 ECHR guarantees that if rights safeguarded by the ECHR are violated an effective legal remedy will be available. In principle an appeal can be made to the district court against an exclusion order, but the question is whether an exclusion order constitutes an unjustified violation of a right protected by the ECHR. Article 8 ECHR is important in this context, since an exclusion order violates the right granted by that Article to respect for an individual's private life and home. Article 8(2) ECHR states that in certain circumstances a violation is justified. To date it has not been established in the Netherlands that an exclusion order has constituted an unjustified violation of Article 8 ECHR.

The majority (68) of the 83 judgments examined (of which seven were cases involving appeals to a higher court) were appeals against an exclusion order (in some cases combined with an appeal against an extension). In eight cases the appeal was only against the extension. Analysis of the case law provided some interesting findings regarding certain issues, such as interest in bringing proceedings, the purpose of a domestic exclusion order and the operation of welfare services. In practically all appeal cases the court assumes that an excluded person has an interest in bringing proceedings, even if he or she has not taken up the option of applying for a provisional remedy. The case law also confirms the object of an exclusion order as formulated by the legislator, namely to avert danger by taking measures and initiating welfare services. The third important conclusion is that the welfare services must in fact have commenced and that these services are in fact reducing the danger. Although the administrative court only tests the reasonableness of the mayor's decision to impose an exclusion order, it fully reviews the existence at the present time of any danger of physical or mental violence. If this threat is not present, then in principle there is no reason to issue or extend an exclusion order.

Our study of the case files and the interviews with mayors and welfare workers revealed the great importance of exercising due care in the proceedings which lead to an exclusion order. Particular care must be taken with regard to compiling case files and conducting interviews with both the excluded person and those remaining at home (the protected persons). Excluded persons in particular indicate that when an interview is conducted by telephone – which is often the case – they cannot present their side of the story adequately. However, in the case law examined this was not put forward as an argument. The case law and interviews with judges show that great importance is in fact attached to due care. Often welfare services and legal protection were mentioned in connection with each other, particularly in interviews with mayors and welfare workers, who observe a certain tension between the two. On the one hand judicialization of these problems would not enhance the possibility of effective welfare services; but on the other, a strong focus on welfare services may lead to neglect of the relevant rights of the parties involved.

The tension between welfare services and legal protection was also raised in interviews with academics. It was questioned whether the power to issue an exclusion order should lie with the mayor. Opinions on this were divided, both among academics and among the mayors themselves. An advantage is that it is easier for the mayor to liaise with the welfare services. If the power to issue an exclusion order were assigned to the court, contact with welfare workers would be more complex. The mayor can work on an individual basis. One drawback mentioned is that a mayor is not as well equipped as a court to judge violations of fundamental rights. Moreover, mayors have differing views, which may result in legal inequality between different municipalities.

A great deal of practical information was gained from the interviews with excluded persons. This information is consistent with the findings referred to above regarding due care and fundamental rights. Elements found positive were the peace brought by the exclusion order or the fact that it had broken the vicious circle in which the parties were trapped. These interviews also revealed that giving proper information to excluded persons or the extent to which they perceive that they have been properly informed is an important factor in their response to an exclusion order, for instance whether or not they appeal. Another reason often mentioned for not going to court was their relationship with the protected persons. Excluded persons say that judicialization of the conflict solves nothing. Another important point raised was due care – in particular, due care in the way the file is put together and the way interviews are conducted. Several excluded persons said that they thought the file was biased – too much from the victim’s point of view. Some excluded persons also said they had been given insufficient opportunity to tell their side of the story before a decision was made to extend an exclusion order. A very large number of the excluded persons interviewed said they perceived the exclusion order as a punishment, not as an administrative measure or a welfare intervention. This is interesting in view of Article 6 ECHR. When the exclusion order can be regarded as a punitive sanction, the stronger safeguards of legal protection apply. However, the mere fact that excluded persons perceive exclusion orders as a punishment is – in view of current case law from the European Court of Human Rights – not an overriding reason to qualify an exclusion order as a punitive sanction.

There are a few striking differences between the Domestic Exclusion Act and other legal protection systems such as the Psychiatric Hospitals (Compulsory Admissions) Act (*Wet Bopz*), non-molestation orders and street bans under private law and criminal law and – internationally – exclusion orders in Austria and Germany. The main difference in comparison with the Psychiatric Hospitals (Compulsory Admissions) Act is that involuntary commitment in accordance with that Act involves deprivation of liberty as opposed to the restriction of liberty involved in an exclusion order. Mayors say that because of this the two Acts cannot be compared. The main difference between domestic exclu-

sion orders and non-molestation orders and street bans under criminal law or civil law is in plausibility. In the case of domestic exclusion orders people are less reluctant to seek help, and apart from that an exclusion order is a strongly preventive measure. In comparison with Austria and Germany, a striking difference is that in the Netherlands an exclusion order is extended by the mayor. In the other two countries an exclusion order can only be extended if the victim applies for extension at the civil court.

The first part of the main question of this study is: *Does the law provide sufficient legal protection for persons subject to domestic exclusion orders?* It became clear that due care plays a very important role in answering this question. In view of the experiences of excluded persons with regard to interviews, practical implementation and the importance attached to due care by judges, due care seems to be an important benchmark of effective legal protection. At the same time, the tension between legal protection and welfare services was highlighted by this study. Legal protection is important, but it may not be allowed to defeat the purpose of an exclusion order – namely, to avert danger by providing welfare interventions.

The second part of the main question addressed by the study is: *Should a mandatory judicial review be introduced for the extension of a domestic exclusion order?* Since the study did not aim to provide a definitive answer to this question, it concentrated on examining the pros and cons of a mandatory judicial review. The drawback of such a review would be the extra burden it would place on welfare services, the excluded persons and the judiciary. Moreover, a judicial review may be incompatible with the prompt action required in a situation of domestic violence. It is also more difficult for a court to make individually tailored decisions about issuing exclusion orders and deploying welfare services. Assigning the power to extend an exclusion order – and to review that decision – to the court also has its advantages. One important advantage is that this would remove the barriers experienced by excluded persons with respect to appealing against orders. The study shows that in some cases excluded persons fail to appeal because they have not received sufficient information about their options, or because in view of the situation they have other things on their minds. Some excluded persons also said that they did not want to appeal because the protected persons might count it against them. Another advantage is that this system would provide a procedural guarantee that due care is observed.

It is questionable whether the introduction of a judicial review would in all cases be the best way to provide sufficient protection of the excluded person's legal position. Our cautious conclusion on the basis of this study is that the most important element in connection with that legal position is that due care is taken in compiling the case file and conducting interviews, and also in providing excluded persons with information. A more meticulous regulation of

the current decision-making procedure in relation to these points might well be a better way to safeguard excluded persons' legal position than altering the actual legal protection procedure.



## Lijst van afkortingen

AB	Tijdschrift Administratiefrechtelijke Beslissingen
ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bopz	Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
GGD	Gemeentelijke of Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst
Gw	Grondwet
HovJ	Hulpofficier van justitie
JB	Tijdschrift Jurisprudentie bestuursrecht
LJN	Landelijk Jurisprudentie Nummer
MKB	Midden- en Kleinbedrijf
MvT	Memorie van toelichting
OvJ	Officier van justitie
RiHG	Risicotaxatie-instrument Huiselijk Geweld
Rv	Wetboek van burgerlijke rechtsvordering
SHG	Steunpunt Huiselijk Geweld
Sv	Wetboek van strafvordering
TOM	Taakstrafzitting Openbaar Ministerie
VAR	Vereniging voor Bestuursrecht
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Vovo	Voorlopige voorziening
VWS	Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport



